

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO  
DOS DIREITOS QUILOMBOLAS NO BRASIL: O EXEMPLO  
KALUNGA**

CÁSSIUS DUNCK DALOSTO

GOIÂNIA  
2016

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

### 2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Cássius Dunck Dalosto

Título do trabalho: As políticas públicas e o problema da concretização dos direitos quilombolas no Brasil: o exemplo Kalunga

### 3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do (a) autor (a)

Data: 26/08/2016

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

CÁSSIUS DUNCK DALOSTO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO  
DOS DIREITOS QUILOMBOLAS NO BRASIL: O EXEMPLO  
KALUNGA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Direito Agroalimentar.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega.

Coorientador: Prof. Dr. Bruno Tadeu Sales

GOIÂNIA  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Dalosto, Cássius Dunck  
AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO  
DOS DIREITOS QUILOMBOLAS NO BRASIL [manuscrito] : O  
EXEMPLO KALUNGA / Cássius Dunck Dalosto. - 2016.  
196 f. : il.

Orientador: Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega; co orientador Dr. Bruno Tadeu Salles.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2016.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Políticas públicas. 2. Comunidades quilombolas. 3. Campesinato. 4. Racismo. 5. Direito agrário. I. Tárrega, Maria Cristina Vidotte Blanco, orient. II. Título.



ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA  
“AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS  
DIREITOS QUILOMBOLAS NO BRASIL: O EXEMPLO KALUNGA” APRESENTADA  
E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) CÁSSIUS DUNCK DALOSTO.

1  
2 Aos quinze dias do mês de junho do ano de dois mil e dezesseis, às 14:00 horas, na Sala de  
3 Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da  
4 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado  
5 intitulada “AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS  
6 DIREITOS QUILOMBOLAS NO BRASIL: O EXEMPLO KALUNGA”, apresentada e  
7 defendida pelo(a) candidato(a) CÁSSIUS DUNCK DALOSTO. A Banca Examinadora ficou  
8 assim composta: Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, orientadora e Presidente da  
9 Banca, Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho, membro interno e Prof. Dr. Glauber  
10 Lopes Xavier, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a  
11 presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi  
12 dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer  
13 exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra a Prof. Dr. Glauber Lopes  
14 Xavier, para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo  
15 regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza  
16 Filho, para fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar.  
17 Logo após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns comentários sobre o  
18 trabalho e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de  
19 colher as notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e mandou convidar a todos  
20 para a proclamação dos resultados, sendo considerado(a) Aprovado, e o(a)  
21 candidato(a) declarado(a) Mestre em DIREITO AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:  
22 DIREITO AGRÁRIO. Nada mais tendo a declarar eu, Marcelo Cursino Suares, lavrei a  
23 presente ata, que depois de lida e achada conforme, segue assinada pelos membros da Banca  
24 Examinadora. *Em tempo: compareceu o orientador Prof. Dr. Bruno Tadeu Sales que  
25. teve assento, teve voz, mas não participou da deliberação.*

*Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega*  
Prof. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega (Presidente)

*Carlos Frederico Marés de Souza Filho*  
Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho (Membro)

*Glauber Lopes Xavier*  
Prof. Dr. Glauber Lopes Xavier (Membro Externo)

Goiânia, 15 de junho de 2016.

*Bruno Tadeu Sales*  
Prof. Dr. Bruno Tadeu Sales  
(orientador punk)  
Recomenda-se a publicação!

Aos meus pais, como reconhecimento de todo o amor oferecido e dos sacrifícios realizados, possibilitando-me alcançar mais esta conquista. Com muito amor.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer, primeiramente, três agradecimentos especiais. Primeiro para a minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, por ter me acolhido após os primeiros desencontros no mestrado e me acompanhado até o presente momento, e que, além da orientação, me possibilitou experiências únicas, dentre elas a de participar no Projeto de Extensão Kalunga Cidadão, que se mostrou essencial para a conclusão deste trabalho.

Em segundo, gostaria de agradecer ao Prof. Dr. Bruno Tadeu Sales, que, pelas orientações, indicação de textos, dicas e críticas, contribuiu de forma decisiva na conclusão desta dissertação. Agradeço em especial pelo seu empenho e empolgação nos resultados obtidos, o que sempre me motivou muito.

Em terceiro, gostaria de agradecer à Tatiana Oliveira Novaes, que, além de me oportunizar uma das minhas visitas à comunidade Kalunga, não mediu esforços na indicação e oferecimento de materiais de pesquisa, além de ter me apresentado e disponibilizados contatos que foram essenciais para as principais análises da dissertação. O meu trabalho teria sido muito mais pobre sem a sua contribuição.

Gostaria de agradecer, ainda, aos meus colegas de mestrado, pelo companheirismo e pelos momentos, em especial ao Danilo Borges Silva, José Anselmo Curado Fleury, Vanderlei Weber e Clarissa Machado; aos docentes do Programa, por todos os ensinamentos e apoio nessa jornada, em especial ao Prof. Dr. Eduardo Rocha, que sempre esteve disponível e disposto a ajudar-me; ao Prof. Dr. Haroldo Reimer, que como meu orientador de iniciação científica da graduação por quatro anos durante me iniciou no mundo das pesquisas e possibilitou as habilidades iniciais para ingressar e concluir este trabalho dissertativo; e à minha namorada, Bruna da Silva Sales, que nos momentos mais críticos e difíceis dessa jornada esteve do meu lado e me ajudando a superar as principais dificuldades.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para este momento e que não tenha citado nominalmente.

Muito obrigado a todos.

## **RESUMO**

A presente dissertação tem como objeto de análise as atuais políticas públicas do governo federal destinadas às comunidades quilombolas brasileiras. É feito um estudo sobre o que eram as comunidades quilombolas e o seu conceito legal durante o período colonial e também sobre o processo de ressignificação do conceito de quilombo desse período até a atualidade. Para tanto, trata-se do processo de luta dos ex-cativos e também da população negra e mestiça livre da época do império até os dias atuais, em especial contra o racismo e contra o bloqueio de acesso à terra imposto pelo Estado, assim como da genealogia do Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e das políticas públicas do governo federal destinadas a essas comunidades. Discute-se acerca da efetividade dessas políticas públicas federais na realidade social, buscando apontar os principais problemas na sua execução, sobretudo na comunidade quilombola Kalunga, que é utilizada como estudo de caso.

Palavras-chave: Políticas públicas, comunidades quilombolas, campesinato, racismo, Direito Agrário.

## **ABSTRACT**

This dissertation has as object of analysis the current public politics from the federal government destined to Brazilian quilombo communities. A study on what were the quilombo communities and their legal concept during the colonial period and also on the redefinition process of the concept of quilombo on that period to the present day is done. Therefore, this is the process of fighting of the former captives and also the black population and free mixed race from the time of the Empire to the present day, particularly against racism and against the blockade of access to land imposed by the State, as well as the genealogy of Art. 68 from the Acts of the Constitutional Transitional Dispositions and public policy from the federal government intended for these communities. It discusses about the effectiveness of these federal public policies within the social reality, seeking to identify major problems in its implementation, especially in the Kalunga quilombo community, which is used as a case study.

**Keywords:** Public policies, quilombo communities, peasantry, racism, Agrarian Law.

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 – Censo de 1872.....	31
Figura 1 – Exemplo de DAP consultada no <i>site do MDA</i> .....	118
Figura 2 – Mapa esquemático do território Kalunga.....	136
Figura 3 – Mapa Geral das Localidades do Sítio Histórico e Cultural do Remanescente de Quilombo Kalunga.....	137
Figura 4 – Serras do território Kalunga em Vão de Almas.....	138
Figura 5 – Flor da Planta Kalunga.....	139
Figura 6 – Império da Nossa Senhora da Abadia em Vão de Almas.....	140
Tabela 2 – Faixa de renda familiar <i>per capita</i> dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	142
Tabela 3 – Forma de coleta dos cadastros dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (outubro de 2015).....	143
Figura 7 – Roça na comunidade Kalunga.....	147
Tabela 4 - Autodeclarados quilombolas do CadÚnico participantes de algum grupo tradicional ou específico (setembro de 2015).....	148
Tabela 5 – Faixa de renda familiar <i>per capita</i> dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	151
Tabela 6 – Autodeclarados quilombolas cadastrados no CadÚnico que recebem Bolsa Família (setembro de 2015).....	152
Tabela 7 – Grau de instrução dos autodeclarados quilombolas cadastrados no CadÚnico (setembro de 2015).....	152
Tabela 8 – Pessoas que sabem ler e escrever autodeclaradas quilombolas cadastrados no CadÚnico (setembro de 2015).....	152
Tabela 9 – Forma de abastecimento de água aos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	153
Tabela 10 – Existência de banheiros nas casas dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	150
Tabela 11 – Forma de coleta de lixo nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	154

Tabela 12 – Forma de escoamento sanitário nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	154
Tabela 13 – Tipo de iluminação nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (setembro de 2015).....	154
Figura 8 – Casas de tijolo de adobe e casa de taipa da comunidade Kalunga.....	155
Tabela 14 – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE.....	162
Tabela 15 – DAPs ativas relativas à categoria de agricultor familiar quilombola do extrato por município do MDA (dados coletados entre os dias 8 e 10 de fevereiro de 2016).....	168
Tabela 16– Percentual de famílias Kalunga com DAP ativa.....	169
Figura 9 – Ponte na estrada de acesso à comunidade Riachão.....	170

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola
CadÚnico	Cadastro Único
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CC/PR	Casa Civil da Presidência da República
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DEM	Partido Democratas
DOU	<i>Diário Oficial da União</i>
EMATER – GO	Agência Goiana de Assistência Técnica Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária
e-SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
FCP	Fundação Cultural Palmares
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FNDE	Fundo Nacional da Educação
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDAGO	Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura

MME	Ministério de Minas e Energia
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RTID	Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEMIRA	Secretaria Estadual da Mulher, Desenvolvimento Social, Igualdade Racial, Direitos Humanos e do Trabalho
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Unidade Familiar de Produção Rural
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 O QUILOMBO NO BRASIL.....	22
1.2 O CONCEITO HISTÓRICO DE QUILOMBO.....	22
1.2.1 A ocupação portuguesa no Brasil e as formas de resistência escrava.....	22
1.2.2 Os quilombos como local de resistência e vida.....	25
1.2.3 O Pós-Abolição: os quilombos, os recém-libertos e o campesinato livre.....	34
1.3 AS LEIS FUNDIÁRIAS E O FAVORECIMENTO DO LATIFÚNDIO NO BRASIL: O BLOQUEIO DOS CAMPONESES NO ACESSO À TERRA.....	36
1.3.1 A legislação fundiária no Brasil Colônia e Imperial.....	36
1.3.2 As leis fundiárias e o favorecimento do latifúndio: a República Velha.....	42
1.3.3 A luta contra o atraso e a nova aliança: a questão fundiária do Estado Novo aos dias atuais.....	45
1.4 A RESTRIÇÃO DE ACESSO À TERRA E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	46
2 OS QUILOMBOLAS E O DIREITO: A LUTA CONTINUA.....	50
2.1 ESTADO: GARANTISMO E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	51
2.1.1 Povos e comunidades tradicionais e os direitos fundamentais: o processo de especificação.....	55
2.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE, A REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA E DOS POVOS TRADICIONAIS NOS MOLDES OCIDENTAIS.....	59
2.3 A MUNDIALIZAÇÃO DO OCIDENTE E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: O CONFLITO E O EPISTEMICÍDIO.....	62
2.4 CULTURA, COMUNIDADES TRADICIONAIS E PRECONCEITO: A REPRESENTAÇÃO NEGRA E QUILOMBOLA NA HISTÓRIA BRASILEIRA.....	65
2.4.1 O preconceito no Brasil.....	66
2.4.2 A negação da identidade negra e a busca da propriedade como estratégias de sobrevivência.....	72
2.5 A LUTA PELO DIREITO E O PROCESSO DE “RESSURGIMENTO” DO QUILOMBO NO BRASIL.....	81

2.5.1 O novo conceito de quilombo e a Constituição da República Federativa do Brasil.....	81
2.5.2 O Art. 68 do ADCT da CRFB e a sua aplicação.....	85
2.5.3 A legislação e a etnogênese.....	90
2.6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONCEITO DE QUILOMBO.....	97
3 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA ATUALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL.....	102
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E ELEMENTOS.....	106
3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS VOLTADAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS.....	108
3.2.1 O Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola.....	109
3.2.1.1 Acesso à Terra.....	110
3.2.1.2 Infraestrutura e Qualidade de Vida.....	112
3.2.1.3 Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva.....	114
3.2.1.4 Direitos e Cidadania.....	124
3.2.2 Os quilombolas no Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal.....	125
3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SEU CARÁTER UNIVERSAL: O DESRESPEITO À SINGULARIDADE.....	129
4 A COMUNIDADE KALUNGA E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....	135
4.1 A COMUNIDADE QUILOMBOLA KALUNGA.....	135
4.1.1 Localização geográfica e história.....	135
4.1.2 População.....	140
4.1.3 Atividade Produtiva.....	146
4.1.4 Dados socioeconômicos.....	151
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A COMUNIDADE KALUNGA.....	156
4.2.1 Impressões gerais.....	156
4.2.2 A titulação do território Kalunga.....	157
4.2.3 As políticas públicas do governo federal voltadas para o desenvolvimento local e inclusão produtiva na comunidade Kalunga.....	159
4.2.3.1 Dados colhidos e análise das políticas na comunidade Kalunga.....	160
4.2.3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	161
4.2.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	164

4.2.3.4 A DAP e o alcance das políticas públicas federais na comunidade Kalunga.....	167
4.3 A AUSÊNCIA DAS POLÍTICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES.....	170
CONCLUSÃO.....	175
REFERÊNCIAS.....	180
ANEXO A.....	191

## INTRODUÇÃO

A história dos quilombos no Brasil é uma das histórias brasileiras mais fascinantes de resistência contra a opressão. Foi um dos poucos movimentos que ocorreu e ainda ocorre em todo o país e é existente desde o momento em que o primeiro negro escravizado foi introduzido no território nacional, ainda durante o período colonial. O quilombo, além de local de resistência contra a exploração do trabalho, contra a expropriação dos territórios, contra as representações preconceituosas, contra o processo de aculturação imposto por uma elite política e econômica que utiliza o Estado como forma de dominação dos corpos, da força de trabalho, também é um local de vida, onde modos específicos de fazer, criar e viver se desenvolvem.

É sobre essa luta que o trabalho buscará abordar, para compreender a sua origem, entender como eram os quilombos desde o período colonial, verificar o seu desenrolar histórico, na tentativa de elucidar, hoje, o resultado dessa luta, principalmente a conquista do reconhecimento institucional explícito do Estado e a execução de políticas públicas direcionadas a essas comunidades. Apesar dessas conquistas, resta saber: as atuais políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas brasileiras são efetivas? Ou seja, elas se concretizavam na realidade social e são capazes de melhorar as condições de vida dessas comunidades? Levantado o problema, sugeriu-se a seguinte hipótese de trabalho: as atuais políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas brasileiras não são efetivas porque não levam em consideração as características peculiares e o processo histórico dessas comunidades.

Partindo do problema e da hipótese proposta, o estudo se justifica pelo fato de que, a cada dia, mais comunidades quilombolas são certificadas pela Fundação Cultural Palmares, ou seja, são reconhecidas pelo Estado, abrangendo um contingente populacional que até pouco tempo da história brasileira era invisibilizado socialmente. A partir de uma política pública de reconhecimento explícito que auxiliou no processo de desinvisibilização dessas comunidades, descortinou-se, assim, um fato social novo, do qual até o presente momento ainda não se tem a sua real dimensão. Com esse reconhecimento, o Estado, por força legal, obrigou-se também a reconhecer (ou não mais ignorar) as condições sociais de vulnerabilidade social dessa população e a oferecer políticas públicas para o atendimento de

serviços básicos, principalmente pelo fato de que historicamente o Estado foi ausente nessas comunidades e, quando era presente, atuava basicamente como um agente opressor.

O estudo do tema se justifica, ainda, pelo fato de o racismo estar presente na história da sociedade brasileira, a ponto de ter martirizado culturas, levando indivíduos e comunidades à negação de identidades como estratégia de sobrevivência. Além disso, o estudo mostra-se pertinente por buscar apontar possíveis soluções para a questão de políticas públicas aplicadas a essas comunidades.

Com relação ao espaço da pesquisa, delimitou-se o Estado brasileiro (o espaço do Brasil Colônia foi considerado também como parte também do Estado brasileiro). A justificativa para o recorte do espaço tem a ver com o objetivo principal da pesquisa, que é o estudo das atuais políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas brasileiras, não sendo pertinente, portanto, o estudo de comunidades semelhantes às comunidades quilombolas brasileiras em outros locais do mundo, como os *palenques* na Colômbia, México e Cuba e *cumbes* na Venezuela. Com relação ao tempo da pesquisa, optou-se por realizar estudo introdutório de toda a história quilombola no Brasil. Apesar de abarcar um longo período, o esforço se justifica, tendo em vista que o pesquisador julga não ser possível realizar um estudo satisfatório do presente sem o conhecimento do adequado do passado, até mesmo por questões metodológicas.

Feitos os primeiros recortes, após o início dos estudos, diante das dificuldades de acesso de dados de políticas públicas municipais e estaduais, delimitou-se que seriam estudadas apenas as políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas executadas pelo governo federal. Isso porque é o ente federado que melhor oferece serviços de informação ao cidadão, principalmente pela internet, com possíveis menções a políticas públicas de outros entes federativos, sem aprofundamento. Por fim, a escolha da comunidade quilombola Kalunga como a comunidade para a realização da análise específica se deu pelo fato de ela ser a maior comunidade quilombola do Brasil. E também porque a Universidade Federal de Goiás (UFG) possui um longo histórico de relações com essa comunidade, mediante projetos de pesquisa e de extensão (desde a década de 1980 com a pesquisadora Mari Baiocchi). É o caso do atual projeto de extensão denominado “Kalunga Cidadão”, que anualmente desloca uma grande equipe da universidade à comunidade, para o oferecimento de serviços e cursos, do qual o pesquisador teve a oportunidade de participar.

Dentre os principais referenciais teóricos, cabe assinalar que para a realização da pesquisa buscou-se fundamentar, de forma mais profunda possível, em autores da história,

sociologia, filosofia e antropologia, visando a uma análise crítica da atual situação e das políticas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras. Com relação ao referencial teórico relacionado à questão jurídica, apesar da adoção de uma posição crítica ao direito positivo estatal, considerou-se ser importante aprestar elementos da teoria jurídica positiva Garantista, encampada pelo principalmente por Ferrajoli (2011, 2012). Vale dizer, em favor disso, que a atual lógica do sistema jurídico brasileiro é positivista e, portanto, pode fornecer argumentos para uma melhor aplicação desse direito positivo na realidade social a partir da sua lógica interna.

De forma geral, com relação à metodologia, a pesquisa terá um enfoque qualitativo, pois não tem como objetivo medir as variáveis e os fatos propostos a serem estudados, mas sim compreendê-los. Nesse processo haverá a tentativa de compreender, de modo integrado, elementos diversos, considerados como um todo, seja na análise histórica do conceito de quilombo, seja na análise específica da comunidade quilombola e a questão das políticas públicas. Portanto, para alcançar o enfoque qualitativo, utiliza-se o método de pesquisa descritivo-correlacional, com o intuito de alcançar um caráter explicativo, ou seja, descrevem-se e relacionam-se diversos elementos, com o objetivo de explicar determinado fenômeno (SAMPIERE; COLLADO; LÚCIO, 2006).

Especificamente quanto à questão do estudo histórico, buscou-se realizar uma pesquisa crítica e genealógica, conforme preconizado por Foucault (2014) e Chartier (2002). Crítico no sentido de entender como se formaram, para atender à qual necessidade, como se modificaram e se deslocaram, que forças exerceram efetivamente e como foram contornados os discursos objeto de análise. Genealógico no sentido de buscar compreender qual foi a norma específica do surgimento de certos discursos, suas condições de aparição, crescimento e de variação dos discursos.

Com relação às técnicas de pesquisa, utilizaram-se: a pesquisa bibliográfica, tanto de fontes primárias (exposições de motivos, leis e documentos oficiais, entre outros) como de fontes secundárias (literatura sobre a temática), e a pesquisa de campo exploratório-descritiva, com o objetivo de explorar o objeto em questão (comunidade Kalunga), ainda não conhecido pelo pesquisador, e descrever os seus elementos a partir da percepção individual. Dentro da pesquisa de campo, foram utilizadas como procedimento, além da observação direta, a entrevista semiestruturada. Ressalta-se que a entrevista foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFG, conforme parecer em Anexo A (MARCONI; LAKATOS, 2003; SAMPIERE; COLLADO; LÚCIO, 2006).

Acerca da coleta dos dados oficiais disponibilizados pelo governo federal na internet, importante registrar que, no caso dos dados disponibilizados do Cadastro Único, não é possível ter acesso à série histórica desses dados. Isso porque, ao acessá-los, são disponibilizados dados totais relativos a certo mês do ano, que periodicamente são atualizados. Nesse sentido, o pesquisador realizou a coleta de dados disponibilizados na internet do Cadastro Único, em um primeiro momento, em novembro de 2015, no qual foram disponibilizados dados atualizados até setembro de 2015. Após, realizou-se a coleta de outros dois dados específicos (forma de realização das entrevistas e número de famílias quilombolas) que foram coletados respectivamente em dezembro de 2015 e janeiro de 2016, no qual foram disponibilizados dados relativos, respectivamente, a outubro e novembro de 2015. Por conseguinte, como não há acesso à série histórica dos dados, verifica-se uma pequena diferença entre os dados relativos de cada mês (setembro, outubro e novembro de 2015) do Cadastro Único, o que, todavia, não desqualifica a análise dos dados.

Ainda sobre os dados do Cadastro Único disponibilizados na internet, estes são apresentados de forma individualizada para cada município. Como o território da comunidade quilombola Kalunga integra parte da área dos municípios de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás e considerando que não há outra comunidade quilombola nesses municípios, todos os dados dos autodeclarados quilombolas no Cadastro Único desses três municípios foram considerados como relativos a membros da comunidade Kalunga. Portanto, estão reunidos em uma tabela única, na qual foram inseridos, ainda, os valores totais relativos aos três municípios.

Cumpra ainda realizar uma observação preliminar quanto à questão da utilização do conceito “raça”. Conforme apresentado por Guimarães (2003), atualmente nas ciências biológicas o conceito raça, como referente “subespécies”, não é aceito como existente na espécie humana. Para a biologia, o conceito de raça humana é acientífico e, portanto, falso. Todavia, durante certo tempo da história humana as ciências biológicas e a antropologia física consideravam como científica o conceito de raça humana. Dentro dessa perspectiva, as raças humanas eram classificadas a partir de suas “qualidades e defeitos singulares”, existindo um processo de hierarquização no qual a raça branca era considerada superior às demais.

Apesar do atual posicionamento das ciências biológicas, o conceito de raça humana como subespécie sobreviveu à criação das ciências sociais e culturais e ainda se faz presente na realidade social. Portanto, no campo das ciências sociais o conceito de raça humana ainda é relevante. Representa uma construção social ainda existente na realidade social, tratando-se de

um conceito analítico nominalista, pois se refere a algo que orienta o discurso da vida social. Ou seja, é um conceito que é compreendido e utilizado socialmente.

Mas, então, o que é raça humana para a sociologia? “São discursos sobre as origens de um grupo, que usam termos que remetem à transmissão de traços fisionômicos, qualidades morais, intelectuais, psicológicas, etc., pelo sangue (conceito fundamental para entender raças e certas essências)” (GUIMARÃES, 2003, p. 96). Portanto, neste trabalho, o conceito de raça humana é empregado no sentido de que, socialmente, existe a ideia de que certos “traços fisionômicos, qualidades morais, intelectuais, psicológicas” são utilizados para classificar o outro como oriundo de uma “subespécie humana inferior” e transmitidos por sangue a partir de uma origem ancestral comum, como a africana e a indígena.

Portanto, podemos dizer que do ponto de vista do discurso científico e das práticas sociais a noção de “raça” deve ser problematizada e discutida, conforme feito neste trabalho.

Por fim, ainda conforme Guimarães (2003), no Brasil, os conceitos de cor e raça estão interligados. Ou seja, o conceito socialmente difundido de “cor de pele” está orientado pela ideia de raça. Diante desse fato, não será utilizado o conceito de “cor” nas análises feitas neste trabalho dissertativo.

Feitas as observações necessárias, para apresentar os objetivos propostos, a dissertação foi subdividida em quatro capítulos. O primeiro apresenta o conceito histórico de quilombo, existente até o período colonial; o trajeto dos ex-cativos e ex-comunidades quilombolas no Pós-Abolição; e o processo de bloqueio histórico das comunidades camponesas no Brasil e as consequências desse bloqueio na atualidade.

O segundo capítulo aborda a questão do direito positivo brasileiro e os direitos quilombolas positivados, a partir de uma concepção Garantista de direito, no sentido de que é imperativo ao Estado atuar de modo que garanta da forma mais ampla possível a dignidade da pessoa humana. Após analisam-se o processo de especificação dos direitos fundamentais e a questão do reconhecimento de agrupamentos étnicos específicos oriundos de processo de lutas coletivas históricas. Estuda-se o processo de mundialização do processo de pensamento liberal-individualista, suas características principais e suas consequências na realidade histórica brasileira. É realizado, ainda, um estudo sobre a genealogia do Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, sobre os processos de luta para sua aplicação na realidade social e os processos de etnogênese decorrente da posituação desse texto normativo. Conclui-se com uma análise sobre a

importância do estudo histórico e discursivo relacionados ao racismo e à questão quilombola para a criação e efetivação de políticas públicas.

No terceiro capítulo é feito um estudo sobre as condições gerais das comunidades quilombolas no Brasil e como o Estado atua para tentar melhorar as condições de vulnerabilidade social desses grupos sociais. Verifica-se o que são políticas públicas e suas características e quais são as políticas públicas do governo federal destinadas às comunidades quilombolas. Conclui-se sobre a pertinência ou não do modelo de políticas públicas adotadas e possíveis ações para que essas políticas sejam efetivas na realidade social dessas comunidades.

Por fim, no quarto capítulo é feito um estudo específico sobre a comunidade quilombola Kalunga: sua história, localização geográfica, população, atividades produtivas e sobre a sua condição socioeconômica. Após é feita uma análise de algumas políticas públicas do governo federal que são dirigidas à comunidade, assim como dos motivos de sua efetividade ou de sua inefetividade, concluindo com a elaboração de algumas sugestões de solução.

## 1 O QUILOMBO NO BRASIL

Esse primeiro capítulo, para poder contextualizar a questão quilombola, realiza um estudo histórico sobre o que era o quilombo em sua concepção histórica. Para tanto, será feita uma breve análise sobre o processo de ocupação da América portuguesa, perpassando pelo conceito histórico de quilombo vigente no período colonial, bem como sobre as limitações do acesso à terra impostas pelo Estado brasileiro ao campesinato e, por fim, sobre o processo de integração dos antigos quilombolas ao campesinato livre.

### 1.2 O CONCEITO HISTÓRICO DE QUILOMBO

#### 1.2.1 A ocupação portuguesa no Brasil e as formas de resistência escrava

A ocupação das Américas<sup>1</sup> e de outras partes do mundo pelo europeu ocorreu no contexto do processo de mundialização do Ocidente, que se inicia a partir das grandes navegações e se efetiva mediante o processo de colonização. Juntamente com o europeu branco vieram também as suas ideias, armas, técnicas, violência e seu modo de produção, baseado na super-exploração das áreas ocupadas. Essa “[...] era planetária se inaugura e se desenvolve na e através da violência, da destruição, da escravidão e da exploração feroz das Américas e da África” (MORIN, 2003, p. 23).

Foi nesse contexto que os portugueses, pioneiros nas grandes navegações, “descobriram” o Brasil. Partia-se da lógica de que os povos que aqui viviam eram irracionais (bárbaros ou selvagens) e, portanto, incapazes de ter qualquer espécie de posse, propriedade ou direitos sobre os bens e terras que utilizavam. Assim, os portugueses afirmaram como seu o direito de se apropriarem de tudo o que era existente na colônia, independente de qualquer tipo de ocupação ou uso existente pelos indígenas (DUSSEL, 1993; SENENT DE FRUTOS, 2004; ZEA, 2005).

---

<sup>1</sup> Originalmente, Morin (2003, p. 23) utiliza o termo “povoamento das Américas”. Todavia, considera-se o termo utilizado como incorreto, dado que essas terras já eram ocupadas pelos índios.

A exploração das terras brasileiras iniciou-se com a extração de pau-brasil e com a utilização da mão de obra indígena “livre” ou escrava.<sup>2</sup> Posteriormente, de forma geral, passou-se à produção de gêneros agrícolas produzidos para o mercado externo (açúcar, algodão, café etc.) e a extração de ouro e diamantes e produtos do sertão. Durante este processo, a mão de obra escrava indígena foi substituída pela mão de obra escrava africana.<sup>3</sup>

Os cativos capturados na África eram transportados em condições extremamente insalubres nos navios negreiros, com uma alimentação extremamente pobre. Aqueles que sobreviviam à viagem transatlântica, ao chegarem ao Brasil, eram levados aos mercados e recebiam uma alimentação “[...] à base de farinha de mandioca, angu de fubá, toucinho, carne-seca, feijão e algumas frutas a fim de combater as doenças contraídas durante a viagem”<sup>4</sup> (GENNARI, 2011, p. 21). Eram alimentados em pequenas porções diárias, apenas o suficiente para que restabelecessem a saúde debilitada. Além desses alimentos, durante o processo de venda, eram dados aos cativos estimulantes como café, pimenta, gengibre e tabaco, com o objetivo de disfarçar a apatia e a tristeza decorrentes do processo de transporte (GENNARI, 2011, p. 21).

De modo geral, até a consolidação da proibição do tráfico negreiro no Brasil, a partir de 1850, as condições no cativeiro não eram muito melhores do que aquelas encontradas nos navios negreiros. “[...] Na senzala a fome não é exceção, mas regra” (GENNARI, 2011, p. 22). Para alimentar os escravos, o senhor fornecia uma fraca ração diária, à base da farinha (milho ou mandioca), carne seca ou toucinhos, bananas e laranjas, ou o escravo tinha de prover o seu próprio sustento nas “roças”. Estas tinham de ser cultivadas fora do horário normal de trabalho, ou nos dias de descanso, o que consistia em uma técnica de exploração, tendo em vista que aumentava o tempo de labor, reduzindo, conseqüentemente, o de descanso.

---

<sup>2</sup> Apesar de ter existido até 1820 nas plantações paulistas, oficialmente a escravidão indígena no Brasil se deu até 1755, quando Marques de Pombal proibiu o trabalho escravo indígena em terras brasileiras (GENNARI, 2011, p. 15).

<sup>3</sup> Emilio Gennari (2011, p. 19-21) explica que a substituição da mão de obra escrava indígena pela africana não se deu em virtude da suposta inferioridade indígena para o trabalho. A substituição deu-se, principalmente, por interesses econômicos das companhias comerciais que controlavam o comércio dos escravos africanos, obtendo, no processo (venda de escravos africanos e recebimento de produtos no Brasil), lucros entre 300% e 600%. O lucro da escravidão indígena, que ficava na mão dos colonos, agora passa para as mãos das companhias. O indígena, em tese, possuía a mesma capacidade laborativa que o negro africano. Outro motivo foi o fato de a indústria canavieira necessitar de grande quantidade de mão-de-obra, que foi obtida na África.

<sup>4</sup> Luís da Câmara Cascudo (2011, p. 201-202) indica a mesma base de alimentação dada ao escravo após o desembarque (farinha de mandioca, feijão e carne-seca e frutas refrescantes), sendo a principal fruta o caju. Os escravos “desembarcados, exaustos, sangrando pelo ‘mal de Luanda’, o escorbuto infalível, ulcerados, arquejando ao peso da ‘barriga-d’água’, [...] quase sempre, iam recuperar as forças e recobrar a saúde acampados debaixo dos cajuais, multimilionários de ácido ascórbico”.

Em alguns casos eram permitidos aos negros pescar e caçar (CASCUDO, 2011, p. 203-205; GENNARI, 2011, p. 22).

Além da fome constante, os cativos eram obrigados a jornadas extremamente exaustivas que, nas épocas de colheita, podiam chegar a até quinze horas diárias de trabalho, de domingo a domingo, em geral com apenas cinco feriados ao ano. Além de todos os maus-tratos sofridos, o escravo era privado de praticamente toda a sua autonomia e dos produtos de seu trabalho. Para os escravistas, era essencial conseguir do cativo o maior lucro no menor tempo possível, pelo simples fato de que o investimento feito no escravo podia escapar ou morrer. Portanto, a exigência de produção era extremamente alta e o sistema repressivo excessivamente violento (GENNARI, 2011, p. 17-18, 23).

Em nenhum momento da história do sistema escravista no Brasil os cativos aceitaram a sua condição feitorizada. “A formação de grupos de escravos fugitivos se deu em toda parte do Novo Mundo onde houve escravidão” (REIS, 1996, p.16). A resistência era permanente e variada e o escravista sabia que as condições do cativo não eram aceitáveis e que era necessário um sistema de vigilância extremamente eficiente e caro para se sustentar (FIABANI, 2012, p. 290-293).

“Na visão de mundo dos escravistas, as causas das fugas [e outras formas de resistência] estavam no cativo e não no regime escravista. A inferioridade e, portanto, a preguiça e a selvageria não permitiriam que o cativo se adaptasse ao trabalho, visto como uma obrigação” (FIABANI, 2012, p. 292). Da mesma forma a religião católica tradicional não condenava a escravidão, adotando a interpretação de que a “escravidão dos corpos” era necessária para combater a “escravidão espiritual” (CARVALHO, 2013, p. 49).

A inferioridade do negro era considerada como algo natural e era o argumento utilizado para justificar tanto a exigência do trabalho pesado como para aplicar os castigos corporais, sendo-lhes atribuídas más qualidades, como: a preguiça, a libidinagem, a malícia, a vadiagem, o caráter traiçoeiro e maldoso.<sup>5</sup> À época, chegava a ser difundido que a escravização era benéfica aos negros africanos, sob o argumento de que eles eram retirados de um ambiente de barbárie e da selvageria e introduzidos em um ambiente “civilizado” (GENNARI, 2011, p. 27).

Como as condições de vida no cativo eram péssimas, nada mais natural que os cativos resistirem em permanecer nessa situação, o que efetivamente ocorreu em todos os locais em que havia o escravismo. Dentre as estratégias de resistência dos cativos, podem ser

---

<sup>5</sup> Não fortuito que, no Brasil, ainda sejam atribuídas, “[...] aos negros, condições de subalternidade, de incapacidade e a imagem de mentirosos, malandros, violentos, pouco inteligentes etc.” (DUTRA, 2011, p. 104).

citados: a oposição ao trabalho, o relaxamento, apropriação de bens senhoriais, o trato ruinoso dos animais e das ferramentas, a incúria, a subserviência fingida, o banzo,<sup>6</sup> os suicídios, os abortos forçados, os justiçamentos, a revolta, a insurreição e, principalmente, as fugas e os quilombos (GENNARI, 2011, p. 30-32; FIABANI, 2012, p. 278-280).

Dentre todas as formas de resistência escrava o quilombo era a “mais importante” e mais temida pelos escravocratas, pois se caracterizava como um símbolo de brio e de vida dentro de um sistema em que a eles isso era negado.

A despeito de ter ocorrido a reprodução de relações hierárquicas coloniais (como pela possível existência da escravidão dentro dos próprios quilombos), o quilombo pode ser considerado um local de “liberdade” em uma sociedade em que a servidão dos negros era vista como a ordem natural das coisas e que contava com um permanente sistema repressivo para garantir tal *status*. Não existia uma intencionalidade política de destruir o sistema escravista com a formação dos quilombos, mas sim de buscar sobreviver e, em vários casos, até viver bem (REIS, 1996, p. 19).

### 1.2.2 Os quilombos como local de resistência e vida

Quilombo era chamado o local onde negros fugidos se reuniam, sendo um fenômeno inerente ao próprio sistema escravista (FIABANI, 2012, p. 256). Pode-se dizer que a partir do momento em que o primeiro negro africano escravizado foi introduzido no território nacional, o “fenômeno quilombola” também começou a existir. Isso pelo simples fato de que a escravidão nunca foi aceita sem resistência e, em consequência, sempre houve cativos fugidos (FIABANI, 2012, p. 259). Pelo menos desde 1580 chegavam a Portugal notícias da existência de quilombos no território brasileiro (YABETA; GOMES, 2013, p. 111).

É a partir das fugas individuais e coletivas de cativos que surgiram os quilombos (REIS, 1996, p. 15). E não existe desde o período colonial uma definição precisa para o termo “quilombo”. Diversos textos legais trataram do assunto, mas não chegaram a construir uma unidade conceitual. Entretanto, entre todas as definições legais, era sempre presente o elemento humano, ou seja, “a reunião de negros fugidos”. A fuga da propriedade (escravo) era o elemento central do conceito de quilombo. Além da presença da presença do negro, não era

---

<sup>6</sup> O banzo é “[...] definido como profunda saudade da África, descreve a situação em que o negro cai em depressão, se recusa a trabalhar e a comer, definhando muitas vezes até a morte” (GENNARI, 2011, p. 30).

incomum nos quilombos a de brancos ou indígenas, principalmente foragidos da justiça, desertores do exército, aventureiros, comerciantes e índios, mas apenas eventualmente (REIS, 1996, p. 16). Em que pesem as diversas definições existentes, vejamos alguns exemplos.

O Regimento dos capitães-do-mato, de 1722, em seu § 3º, definia quilombo como: povoações de negros fugidos formados distantes de povoações, onde se encontram acima de quatro negros, com ranchos e pilões e ali estabeleceram moradia habitual<sup>7</sup> (FIABANI, 2012, p. 266).

O Conselho Ultramarino, em 1740, ao responder ao Rei de Portugal Dom João V, definiu quilombo como: “[...] *toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões neles*” (grifo no original) (SCHIMITT et. al., 2002, p. 2; FIABANI, 2012, p. 267).

Já em 1757, os oficiais da Câmara de São Salvador dos Campos dos Goitacazes (norte do atual Rio de Janeiro) entendiam como quilombo os negros fugidos que “estivessem arranchados e fortificados com ânimo a defender-se [para] que não sejam apanhados” ou se houvesse a reunião de seis ou mais escravos juntos (FIABANI, 2012, p. 268).

Em outros textos, como no Código de Posturas da vila de São Leopoldo, do Rio Grande do Sul, quilombo era definido como a reunião de três ou mais escravos no “mato”<sup>8</sup> ou em lugar oculto. Já a Lei n. 236, de 20 de agosto de 1847, da Assembleia Provincial do Maranhão, definia quilombo a reunião de dois ou mais negros, seja nos matos ou próximo de qualquer estabelecimento, desde que haja casa ou rancho (FIABANI, 2012, p. 269-270).

Como as fugas e a reunião de escravos fujões sempre foram um problema para o sistema escravista, o governo colonial decidiu combater o problema na sua raiz, transformando basicamente qualquer reunião de negros em um quilombo (reunião de dois negros fugidos!). O governo colonial criou, também, um cargo específico para perseguir negros fugidos e destruir quilombos, o capitão-do-mato (REIS, 1996, p. 17-18). “Os quilombos, apesar de não serem uma ameaça efetiva ao sistema escravista, eram uma ameaça simbólica, povoando o pesadelo dos senhores e funcionários das coloniais” (REIS, 1996, p. 18).

<sup>7</sup> “§3º Pellos negros que forem prezos em quilombos formados distantes de povoação onde estejaõ aSima de quatro negros, com Ranchos piloens, e modo de aly se conservarem, haveram por cada negro destes vinte outavas de ouro”. Texto na versão original (Disponível em: [http://lhs.unb.br/biblioatlas/Regimento\\_dos\\_Capit%C3%A3es\\_do\\_mato,\\_17/12/1722](http://lhs.unb.br/biblioatlas/Regimento_dos_Capit%C3%A3es_do_mato,_17/12/1722). Acesso em: 28 mar. 2015).

<sup>8</sup> “[...] o mato significava lugar não habitado, de difícil acesso aos escravizadores. Não significava exclusivamente floresta” (FIABANI, 2012, p. 270).

Os quilombos sempre foram vistos a partir da perspectiva senhorial como um péssimo exemplo para os escravos assenzalados, consistindo em um ponto de atração de fugas. Acreditava-se, também, que rebeliões poderiam se originar nos quilombos, razão pela qual nenhuma poderia existir. A insistência na destruição do quilombo de Palmares (o quilombo mais famoso do Brasil, que existiu no Pernambuco durante praticamente todo o século XVII), apesar de todas as baixas sofridas, não era despropositada (REIS, 1996, p. 21).

É importante ressaltar que as definições legais de quilombo tinham como finalidade precípua regulamentar a remuneração dos capitães-do-mato, que era necessariamente maior caso se tratasse de um quilombo (FIABANI, 2012, p. 269). Portanto, a despeito das definições legais existentes, estas em nada interferiam no modo de atuação das forças repressivas. Elas destinavam-se, apenas, a buscar delimitar e regulamentar a remuneração dos executores do sistema repressivo. Independente do local onde se encontrasse, caso houvesse a suspeita, qualquer negro seria capturado e apresentado para a autoridade local para as providências julgadas cabíveis.

Na qualidade de organização social clandestina, a vida dos quilombos não era fácil, mas, apesar dos possíveis conflitos internos entre os próprios quilombolas, as evidências apontam que eram melhores que a vida no cativo. Foram poucos os grandes quilombos, uma vez que o sistema social opressivo não permitia o seu livre desenvolvimento e dificultava as suas formas e ferramentas de sobrevivência. “A pressão militar era constante. Daí terem sido poucos os quilombos que sobreviveram por longo tempo [...]. Em geral os quilombos eram flutuantes e móveis” (REIS, 1996, p. 20). No final das contas, apesar de ser uma alternativa contra a vida no cativo, os quilombos eram uma solução precária, tendo em vista a constante pressão militar para destruí-los (CARVALHO, 2013, p. 22).

Como a própria definição de quilombo se pautava basicamente na reunião de negros fugidos, existiam diversas “espécies” ou formas diversas de organização desse grupo, todas elas chamadas de quilombo. No geral, ao contrário da atual representação existente de que os quilombos se localizavam em locais totalmente isolados da sociedade, eles geralmente eram formados próximos dos engenhos, das fazendas, lavras e cidades, todavia, em locais protegidos (REIS, 1996, p. 18). Existiam quilombos que eram formados dentro das próprias fazendas. Daniela Yabeta e Flávio Gomes (2013) relatam que, no ano de 1870, dez negros se aquilombaram numa fazenda na ilha de Marambaia (localizada no atual Estado do Rio de Janeiro), passando o dia nas matas e voltando à noite para pernoitarem nas senzalas. A causa do aquilombamento devia-se à relutância dos negros da fazenda em serem mandados embora

para outras fazendas da região e à promessa de retorno à senzala em definitivo caso essa reivindicação fosse atendida.

Essa proximidade dos quilombolas com a sociedade escravista tornava possível a criação de

[...] uma rede de apoio e interesses que envolvia escravos, negros livres e mesmo brancos, de quem recebiam informações sobre movimentos de tropas e outros assuntos estratégicos. Com essa gente eles trabalhavam, se acoitavam, negociavam alimentos, armas, munições e outros produtos. (REIS, 1996, p. 18).

Existiam quilombos dependentes de trocas e/ou do banditismo. Estes geralmente eram formados mais próximos aos centros urbanos e tinham a sua subsistência garantida pela troca de produtos com a sociedade escravista. Esses quilombos comercializavam os produtos apropriados dos brancos, as drogas extraídas do sertão, ouro e diamante minerados clandestinamente, produtos artesanais e alguma pequena produção agrícola. No geral, os mantimentos dessas populações eram adquiridos com a população livre ou parcialmente produzidos pela própria comunidade. Eram quilombos menores em virtude da constante necessidade de deslocamento. As relações comerciais garantiam-lhes uma rede de contatos que permitia se antecipar às forças repressivas do Estado. Existiam setores da sociedade livre como regatões, bodegueiros, taberneiros e livres que souberam tirar proveito das informações que possuíam e da ilegalidade e fragilidade dos quilombos (GENNARI, 2011, p. 62-65; FIABANI, 2012, p. 328-338).

Existiram também quilombos maiores e que tinham como base econômica a agricultura e um modo de produção campesino. Geralmente eram estabelecidos em locais mais distantes dos centros urbanos, nos matos. Os principais produtos cultivados eram a mandioca e o milho, mas foi registrada a produção de abóbora, algodão, amendoim, ananás, arroz, banana, batata-doce, cana-de-açúcar, cará, fava, feijão, fumo, mandioca, melancia, árvores frutíferas, legumes, entre outros, além da criação de animais, como galinhas e porcos, e, em menor proporção, de gado. A produção agrícola se assemelhava à cabocla e utilizava-se da técnica de cultivo de coivara,<sup>9</sup> com utilização de ferramentas rústicas e ausência de

---

<sup>9</sup> “Os cultivos de derrubada-queimada [ou coivara] são praticados em meios arbóreos variados: floresta densa, floresta secundária, capoeira, savana arborizada etc. São praticados em terrenos previamente desmatados por uma roçada, ou seja, por um abate seguido de queimada, mas sem destocagem. As parcelas desmatadas são cultivadas apenas durante um, dois ou no máximo três anos, raramente mais que isso, e depois são abandonadas ao pousio florestal por um ou vários decênios, até serem novamente desmatadas e cultivadas. Os sistemas de cultivo de derrubada-queimada em meio arborizado, que podemos também chamar de sistemas agrários

técnicas mais “sofisticadas”, como o arado pela tração animal, a adubação do solo ou a rotação de culturas e de solos.

Como as terras eram abundantes, era possível sempre a mudança do local de produção das roças, sem o esgotamento do solo. A fertilidade dos solos garantia certa fartura, assim como a exuberante fauna e flora eram fontes de alimentos e de produtos abundantes. Apesar de não haver documentação da existência de celeiros nos quilombos, frequentemente as forças estatais opressivas encontravam paióis para armazenamento de produtos.

Esses quilombos maiores e mais estáveis também mantinham relações com a sociedade escravista, entretanto com menor frequência. Trata-se de quilombos que também trocavam os excedentes de produção, as drogas extraídas do sertão e produtos artesanais por produtos de que necessitavam, além de informações sobre a atividade das forças opressoras (GENNARI, 2011, p. 37-42, 73; FIABANI, 2012, p. 311-325).

Eliane Archanjo (2014), a partir de estudos e entrevistas realizadas em uma comunidade de remanescentes de quilombolas na região de Trombetas, no Pará (que era um quilombo relativamente isolado), registrou a presença de memórias na comunidade das estratégias de seus antepassados para comercializar os seus produtos com as cidades próximas, principalmente os municípios de Óbitos e Santarém, ambos também do Pará. Segundo uma narrativa:

[...] quando terminava o rancho deles [dos quilombolas de Trombetas], eles não compravam em Oriximiná, eles iam em Santarém. Eles desciam de noite, viajavam no rio, só viajavam de noite, quando era de dia se escondiam [...] assim, eles faziam, descendo as cachoeiras até chegar em Santarém, iam de remo, remando até lá. E lá em Santarém tinha uns brancos lá que eram amigos deles, não era daqueles que maltratava eles, ia sempre entravam em contato [...] eles faziam isso, faziam compras deles pur ali escondidos, e retornavam [para os mocambos]. (ARCHANJO, 2014, p. 61-62).<sup>10</sup>

Como se pode observar, o sistema opressivo era presente em todo o território brasileiro. Com relação aos produtos comercializados, os quilombolas de Trombetas abasteciam os mercados dessas cidades com produtos do extrativismo e, também, com o excedente de suas roças, como se pode perceber de outra narrativa:

Quando perguntamos ao senhor Sílvio Rocha sobre o que os quilombolas levavam pra Santarém, a resposta vem rápida: “Ah! Às vezes eles levavam

---

florestais, são sistemas em que cultivos temporários se alternam com um pousio florestal de longa duração, para assim formar uma rotação cuja duração varia de 10 a 50 anos” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 129-130).

<sup>10</sup> Entrevista de Antônio Carlos Printz, 51 anos de idade, comunidade quilombola do Abui (20 out. 2013).

muita coisa, óleo de copaíba, breu às vezes levava cipó, o timbó que na época o pessoal... usava pra questão de curral pra gado” (ARCHANJO, 2014, p. 63).<sup>11</sup>

Em outro relato, o Senhor Donga afirma: “*os pretos traziam farinha, tabaco, muitos legumes [...]*” (grifo original) (ARCHANJO, 2014, p. 63),<sup>12</sup> o que indicava intensa atividade agrícola.

É importante ressaltar que nem mesmo esses quilombos maiores e mais estáveis eram totalmente fixos. Era comum a tática de abandonar o “quilombo” (ou seja, o local onde atualmente se encontravam) para ocupar outra área quando constatavam a chegada de forças opressoras ou pelos “sobreviventes” das investidas feitas pelas forças oficiais (FIABANI, 2012, p. 302-303).

A complexidade da delimitação do que era um quilombo tornou-se cada vez maior com a própria miscigenação da população brasileira. A população de escravos forros começou a crescer a partir do século XVIII, ganhando maiores proporções a partir do século XIX, principalmente nos períodos finais do regime escravista (WISSENBACH, 1998, p. 50), sendo que “[...] 41% da população livre do império, recenseada em 1872, era formada por descendentes de africanos” (CASTRO, 1997, p. 342-343).

Como é possível ver na Tabela 1, que segue, a população brasileira na época era formada, percentualmente, por 38,08% de brancos, 3,9% de caboclos,<sup>13</sup> 33,55% de pardos livres, 9,26% de pretos livres e 15,21% de escravos (sendo estes 4,73% pardos e 10,48% pretos).<sup>14</sup>

Observa-se que a maioria da população brasileira da época era preta ou parda (57,2%), boa parte dela livre (40,74%). A grande maioria dos negros e pardos livres vivia no campo, como agregados dos “senhores” ou nas fronteiras agrícolas, sobrevivendo das roças e dos bens oferecidos pela natureza, tendo a sua mão de obra apenas subsidiariamente utilizada pelos produtores integrados ao sistema econômico colonial (FRANCO, 1976). De forma geral, a vida desses homens e mulheres livres na ordem escravocrata não era muito diferente da dos quilombolas, com a exceção de que não serem perseguidos pelo sistema repressivo oficial.

<sup>11</sup> Entrevista com Sílvio Rocha, comunidade de Boa Vista, Alto Trombetas (29 out. 2013).

<sup>12</sup> Raimundo da Silva Cardoso (Donga), 81 anos, morador da tapagem, em entrevista concedida a Eurípedes Funes, 1992.

<sup>13</sup> O caboclo, neste caso, eram os índios (ANJOS, 2013, p. 105).

<sup>14</sup> Esses dados demográficos, referentes aos dados consolidados do Censo de 1872, são disponibilizados pelo aplicativo “Pop72 – Brasil 1.0”, do Núcleo de Pesquisa em História Econômica e Demográfica – NPHEd – no sítio: < <http://www.nphed.cedeplar.ufmg.br/pop72/>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

Tabela 1 – Censo de 1872 (adaptado pelo pesquisador – foram acrescentadas as porcentagens)

População do Império - Dados ajustados												
Categorias		Livres				Escravos				População geral		
		Homens	Mulheres	Soma	%	Homens	Mulheres	Soma	%	Total	%	
POPU- LAÇÃO	Almas	4.318.699	4.100.973	8.419.672	84,79%	805.170	705.636	1.510.806	15,21%	9.930.478	100%	
	RAÇAS	Branco	1.967.118	1.813.992	3.781.110	38,08%	0	0	0	0,00%	3.781.110	38,08%
		Pardo	1.680.046	1.651.608	3.331.654	33,55%	246.641	223.397	470.038	4,73%	3.801.692	38,28%
		Preto	470.552	449.122	919.674	9,26%	558.529	482.239	1.040.768	10,48%	1.960.442	19,74%
		Caboclo	200.983	186.251	387.234	3,90%	0	0	0	0,00%	387.234	3,90%

Fonte: <http://www.nphed.cedeplar.ufmg.br/pop72/index.html>

Conforme Daniela Yabeta e Flávio Gomes (2013, p. 108), esse campesinato “negro/mestiço” sempre esteve conectado com os quilombos. O deslocamento para as áreas de fronteiras e pela existência dessas comunidades de roceiros acabava por tornar praticamente impossível a distinção entre um quilombo e uma comunidade negra rural. “A migração constante de pequenos grupos quilombolas produzia um cenário de campesinato itinerante, muito parecido com aqueles de famílias camponesas no alvorecer do século XX à procura de trabalho e acesso à terra” (YABETA; GOMES, 2013, p. 108-109). Neste caso, os quilombos tornavam-se praticamente invisíveis.

Essa dificuldade de reconhecimento entre os negros que eram quilombolas e os negros livres é perceptível em uma solicitação feita pelos oficiais da Câmara da cidade de Mariana (Minas Gerais), em 1755, ao Monarca português, em que suplicam que seja mandado para cada freguesia da colônia um livro para que fossem registrados todos os negros forros ou libertos. Caso algum negro liberto se deslocasse de uma comarca a outra deveria guardar consigo prova de que era liberto e caso quisesse fixar-se definitivamente em outra comarca deveria ser registrado nesse livro. A justificativa apresentada foi a de que era comum o fato de negros cativos andarem anos e anos como se liberto fossem. Esse mesmo documento relata, ainda, que também era comum os negros forros ou libertos ajudarem os negros fugidos na obtenção, principalmente, de armas. Nesse ponto o documento exige que os negros forros e libertos fossem proibidos de portarem armas, para que não as fornecessem aos escravos fujões (CMM, 1755).

Neste sentido,

Estudos têm demonstrado a existência de vários tipos de aquilombamentos. Alguns se reproduziam ao longo do tempo, possuindo uma economia camponesa estável, produziam excedentes e mantinham trocas mercantis. Houve aquilombamentos caracterizados como protestos reivindicatórios que procuravam se manter no interior das terras da própria fazenda, com

extensas áreas. Também proliferaram pequenos grupos de quilombolas volantes, que praticavam assaltos a viajantes e a fazendas em busca de mantimentos. Embora com características diferentes de formação, organização e ação, esses tipos de aquilombamentos podiam coexistir nunca mesma região em dado período e se integrarem. (YABETA; GOMES, 2013, p. 108).

A partir do que até agora foi apresentado, nota-se que a formação de quilombos era, em síntese, uma estratégia de sobrevivência dos negros que fugiam das senzalas. É possível afirmar, ainda, que todos os quilombos brasileiros tinham alguma conexão com a sociedade escravocrata e com ela comercializavam produtos agrícolas, produtos do extrativismo, da mineração e produtos que eram fruto de apropriação ou banditismo, assim como itens que não podiam ser produzidos no quilombo, como sal, armas, munições, ferramentas e até alimentos. Além do comércio os quilombolas estabeleciam complexas redes de comunicação que forneciam informações preciosas sobre os movimentos das forças repressivas estatais.

Diferentemente da representação de quilombo em geral difundida, que toma como exemplo o quilombo de Palmares, estabelecendo-se em locais isolados e razoavelmente povoados, eles, em geral, eram pequenos, próximos dos centros urbanos, das fazendas, das minas e não eram muito populosos. A repressão estatal os forçava a estar em constante movimento. O mais interessante é que a existência de um campesinato de pessoas livres, em sua grande maioria negra ou miscigenada, acabava por facilitar a invisibilidade dos quilombos nas áreas de fronteiras, uma vez que não havia muita diferença no modo de viver entre ambos os tipos de agrupamentos.

É importante ressaltar que ao final da escravidão o número de cativos no Brasil era muito pequeno. A escravidão encontrava-se extinta na maioria das províncias do Brasil (atingia, em 1888, cerca de 4% a 5% da população do país). A princesa Isabel ratificara um fato praticamente consumado, de que teve papel primordial a própria resistência negra (MATOS, 2006, p. 101; GENNARI, 2011, p. 136; CARVALHO, 2013, p. 47; SILVA, R. A., 2014, p. 30). Jornais da época chegaram a noticiar que a abolição da escravidão, na verdade, apenas oficializou um fato já existente de fato (CASTRO, 1997, p. 364). A partir dessa perspectiva, apesar de simbolicamente importantes, principalmente pelo fato de nas vésperas da abolição existirem quilombos “patrocinados” ou “organizados” pelos abolicionistas como instrumento político, pode-se dizer que, na época da abolição, os quilombos já era um fenômeno pouco expressivo, numericamente. Mas o que aconteceu com os quilombos e com os negros e mestiços após a abolição?

### 1.2.3 O Pós-Abolição: os quilombos, os recém-libertos e o campesinato livre

A abolição no Brasil se fez sem qualquer espécie de compensação para os negros recém-libertos. “No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos” (CARVALHO, 2013, p. 52), ou seja, foram “largados ao seu próprio destino” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 74-75).

Da mesma forma ocorreu com os quilombolas. Estes também não tiveram qualquer espécie de compensação, nem reconhecimento das terras que ocupavam. Houve casos até de comunidades quilombolas que permaneceram praticamente isoladas até tempos recentes de nossa história, como a comunidade quilombola dos Kalunga,<sup>15</sup> que efetivamente só iniciou maiores contatos com a “comunidade exterior” no início da década de 1980 (BAIOCCHI, 2013, p. 21). Em praticamente todos os outros casos os quilombos na concepção estritamente histórica deixaram de existir, e os negros integrantes passaram a estar na mesma condição dos camponeses libertos ocupantes de terras. Nesses termos, é possível afirmar que, nos termos dos conceitos históricos apresentados até agora, os quilombos, como local de reunião de negros fugidos, deixou de existir a partir de 1888<sup>16</sup> (FIABANNI, 2012, p. 419-420). Tanto no nível jurídico quanto no nível da identidade dos grupos (seja da perspectiva interna ou externa), essas comunidades não eram consideradas como “remanescentes de quilombo”, sendo que esta categoria apenas foi reintroduzida na história brasileira após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme será apresentado mais adiante.

E o que aconteceu no Pós-Abolição com os negros que ainda eram cativos? Sem qualquer espécie de compensação, esses negros não foram simplesmente expulsos das fazendas que trabalhavam. A falta de mão de obra para o trabalho nas fazendas era um problema sério nas regiões em que a imigração estrangeira não havia sido significativa. Desse modo, os antigos senhores foram obrigados a negociar com os antigos escravos, para continuarem com as suas atividades agrárias. Aparentemente em diversas ocasiões houve negociações coletivas dos ex-senhores com os recém-libertos sobre as condições de trabalho que passariam a existir após a abolição. Essa era uma situação inusitada, a que os ex-senhores muitas vezes não se mostravam preparados. Nesses casos era comum o firmamento de

---

<sup>15</sup> Os Kalunga se localizam no norte do Estado de Goiás, nos municípios de Cavalcante, Teresina e Monte Alegre. Outras informações serão fornecidas no desenvolver desta dissertação

<sup>16</sup> Atualmente o conceito de quilombo possui outro significado, que será mais bem discutido adiante.

contratos de parceria ou meiação com os ex-cativos para que se fixassem à terra visando à continuidade da produção. Assim, é claro que as condições de trabalho eram melhores que as do cativo (CASTRO, 1997, p. 369-372; RIOS; MATTOS, 2004, p. 172; CARVALHO, 2013, p. 52). É importante ressaltar que a nova capacidade de negociação dos negros recém-libertos ainda encontrava um grande limitador, que era a continuidade das identidades sociais do negro, que deve ser submisso, e do branco, superior (RIOS; MATTOS, 2004, p. 180).

Nas áreas onde foi possível a fixação do imigrante europeu os negros foram relativamente dispensados e, portanto, obrigados a integrar o campesinato existente. Todavia, em outras áreas, mesmo após anos da abolição da escravidão, a mão de obra dos antigos cativos era considerável. Nas zonas cafeeiras não alcançadas pelos imigrantes, as famílias de libertos representavam pelo menos 50% dos trabalhadores nas fazendas da área. Já nas áreas açucareiras diversas fazendas encontravam-se abandonadas e 60% da mão de obra eram dos antigos escravos. Era grande, também, a utilização de mão de obra dos ex-escravos na região mineira (CASTRO, 1997, p. 379-380; WISSENBACH, 1998, p. 60-61).

Mas nem todos os recém-libertos permaneceram nas fazendas em que trabalhavam. Uma parcela dirigiu-se para as cidades e outra integrou-se à população livre que vivia no campo, “engrossando” o campesinato negro/mestiço já existente desde o século XVIII no Brasil (RIOS; MATTOS, 2004, p. 172; CARVALHO, 2013, p. 52).

Alguns recém-libertos fixaram-se em certas regiões por meio de doação de terras. Essas doações ocorriam, principalmente, nas regiões onde a produção escravista já não era mais viável, seja pela falta de dinamismo econômico ou pelo baixo valor das terras. Um exemplo é o do senhor Francisco Felipe da Maia, que em 1877 constou em seu testamento a liberação de seus dezesseis cativos e a doação de parte da sua fazenda, todavia apenas após a morte sua e de sua esposa (RODRIGUES, 2014, p. 172-174). Outro exemplo é o da atual comunidade quilombo da ilha de Marambaia, no qual consta nas memórias dos membros que o antigo senhor da ilha, próximo da sua morte, havia doado “de boca” terras para os negros para que se fixassem na fazenda e continuassem a trabalhar para a família por meio da meação (YABETA; GOMES, 2013, p. 82-83).

Portanto, como apresentado, após a abolição os ex-cativos seguiram diversos caminhos: migraram para as cidades; integraram-se ao campesinato livre já existente; permaneceram em certa parcela de terra oriunda de doações; ou permaneceram nas próprias fazendas ou em fazendas próximas às em que trabalhavam como cativos, representando a principal fonte de mão de obra nesses locais.

Apesar de efetivamente ter sido abolida a escravidão, essa mudança não necessariamente representou uma melhora na qualidade de vida dos recém-libertos. As condições de vida do campesinato livre – mais uma vez reforçando que era majoritariamente negro/mestiço – nunca foi fácil, pois que relegada a uma integração parcial ao sistema econômico e à mercê da “justiça privada” dos grandes proprietários de terras.

O campesinato livre do império, conforme já demonstrado, já era em grande parte negro ou miscigenado, não era inserido de forma direta no sistema econômico adotado pela Colônia, Império e posteriormente pela República Velha, sempre tendo como foco principal a produção de monoculturas exportadoras.

[...] A forma de inserção dessas populações à estrutura da sociedade brasileira, [...] as tornou marginais em relação ao sistema sócio-econômico, numa terra farta e rica, e colocou-as, assim a um só tempo, diante da quase impossibilidade e da quase desnecessidade de trabalhar. (FRANCO, 1976, p. 57).

Por conseguinte, tendo em vista uma inserção residual ao mercado interno<sup>17</sup> (com a contratação esporádica para trabalhar nas fazendas), a riqueza da natureza, a “ineficiência” das técnicas de produção e a extrema dificuldade de acesso em definitivo (propriedade) da terra, as populações livres viviam esparsos pelo grande território nacional. Isso ocorreu principalmente nas áreas de fronteira agrícola, em uma vida seminômade, com base na agricultura itinerante e aproveitamento dos recursos naturais. A migração constante era, também, uma estratégia para escapar do alistamento militar obrigatório, que ocorria desde a época do império. Com o passar dos anos, essa instabilidade cada vez mais foi aumentando, tendo em vista o não acesso definitivo às terras e a expansão da fronteira agrícola (FRANCO, 1976, p. 30; GENNARI, 2011, p. 137; WISSENBAACH, 1998, p. 56-57).

[...] Após a abolição os negros distribuíram-se por um espaço social comum a outros grupos étnicos da sociedade brasileira. Nas zonas rurais, nos amplos espaços da economia de sobrevivência ou gravitando em torno das monoculturas, as populações negras mesclaram-se e se confundiram com largas camadas de populações nacionais já mestiçadas com o elemento índio e com o próprio negro, aderindo ao universo de valores e estilo de vida dos homens livres (WISSENBAACH, 1998, p. 55).

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar que essa inserção parcial aos mercados monocultores da época se dá, em parte, pela insubordinação dessas pessoas ao extenuante de trabalho que eram exigidos nas fazendas (GENNARI, 2011, p. 137). “Com um modo de vida em que a intensificação da jornada de trabalho, a extenuação e a auto-exploração – como na escravidão – não eram práticas rotineiras: trabalhava-se para viver e negava-se viver para o trabalho, posto que as exigências da exploração latifundista eram estranhas a esses caipiras” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 85).

Para aqueles negros libertos que não conseguiram fixarem-se em certa região por meio de doações territoriais ou por meio de contratos informais de meiação ou parceria – na grande maioria das vezes informais –, os outros passaram a integrar o campesinato já existente e sofreram com o processo de extrema mobilidade (RIOS; MATTOS, 2004, p. 181-182).

Esse campesinato existente (que integrou esses recém-libertos), dependendo da cultura local, passou a ser chamado de caipira, caboclo, sertanejo, caipora, cafuzo, catrumano, tabaréu, curiboca, mumbava, paroara etc. Ou seja, trata-se de grupos sociais que, no geral, residiam ou trabalhavam em terra alheia, como agregados, moradores ou arrendatários, sem se fixar por muito tempo (WISSENBAACH, 1998, p. 56).

Mas por qual motivo essas populações não tinham a propriedade das terras que ocupavam? E por qual motivo existia uma grande mobilidade dessas populações mesmo com tantas terras para serem ocupadas? É o que trataremos a seguir.

### 1.3 AS LEIS FUNDIÁRIAS E O FAVORECIMENTO DO LATIFÚNDIO NO BRASIL: O BLOQUEIO DOS CAMPONESES NO ACESSO À TERRA

#### 1.3.1 A legislação fundiária no Brasil Colônia e Imperial

Durante toda a história legislativa brasileira as leis que versaram sobre a ocupação e a aquisição da propriedade sempre se caracterizaram pela criação de dificuldades para o acesso à propriedade das terras ou até mesmo para a manutenção dessas posses pelas pessoas despossuídas.

Iniciando-se pelo período colonial, a principal legislação de regulamentação de terras utilizada no Brasil foi a legislação portuguesa relativa às sesmarias, que em nossas terras foi aplicada de forma desvirtuada considerando a sua aplicação em Portugal<sup>18</sup> (RAU, 1982). As terras no Brasil colônia deveriam ser distribuídas para “pessoas que possuíssem condições de cultivá-las”, ou seja, “homens de qualidades”. Apesar de existir a exigência expressa nas

---

<sup>18</sup> Em Portugal, o instituto das sesmarias tinha como objetivo obrigar que as terras fossem produtivas. Como todo o território era de propriedade da Coroa, a terra era por ela concedida na forma de sesmarias, para que fosse cultivada. Caso isso não acontecesse, a sesmaria era “devolvida” à Coroa, para que fosse concedida a outro indivíduo que a quisesse cultivar (RAU, 1982).

ordenações do reino de que as sesmarias não poderiam ser concedidas em área maior do que o beneficiário pudesse lavrar, diante do interesse da Metrópole em ocupar o território da colônia, as concessões chegavam a medir vinte léguas quadradas, que corresponde a 87.120 hectares, ou 871.200.000 m<sup>2</sup>.

Inicialmente a concessão de sesmarias era atribuição exclusiva do donatário, que posteriormente passou para os governadores-gerais. Todavia, era comum que capitães-mores o fizessem, apesar de não possuírem tal competência. Com o passar do tempo a Metrópole sentiu a necessidade de tentar regulamentar a concessão de sesmarias, razão pela qual a partir de 1795 passou a exigir a confirmação das sesmarias concedidas pelo Rei de Portugal. Diversos textos legais e ordens régias tentaram controlar a concessão de sesmarias e o seu tamanho, mas não eram respeitados pelos sesmeiros (SILVA, L. O., 2008, p. 46-78).

É importante ressaltar que as sesmarias tinham como objetivo beneficiar “pessoas de posse” e, portanto, não estavam acessíveis às pessoas livres pobres, até mesmo porque o procedimento para concessão e confirmação das sesmarias era feito em Portugal, o que encarecia muito o processo, impedindo, portanto, que pessoas comuns tivessem condições de bancar o processo de confirmação de sesmarias (SILVA, L. O., 2008, p. 58-59).

Outro fator importante a se destacar no período colonial é que não era interesse dos proprietários de terras a confirmação de suas sesmarias. Considerando o caráter predatório da agricultura da época (de exploração da terra e abandono após o esgotamento) ou a criação de gado em extensas áreas não era interessante para os “senhores” a delimitação de “suas terras”. Era comum o apossamento de áreas maiores com o intuito de estabelecer uma “reserva” de terras para a expansão da própria agricultura após o esgotamento da área plantada ou para a criação de gado (SILVA, L. O., 2008, p. 77-78).

Em concomitância com o sistema de ocupação das terras pela concessão de sesmarias era prática, também, o simples apossamento de terras, seja pelos grandes proprietários (os maiores posseiros da época), seja por pessoas pobres livres. O apossamento de terras constituiu-se como a única forma de ocupação do solo brasileiro após 1822, quando foi suspensa a concessão de novas sesmarias até a convocação da Assembleia Geral e Legislativa. Essa situação persistiu até 1850 com a Lei de Terras. Diante da constância de sua prática, o apossamento de terras passou a ser considerado pelos juristas brasileiros como um direito consuetudinário (SILVA, L. O., 2008, p. 82, 88, 90; SMITH, 1990, p. 239).

Pode-se concluir que o sistema sesmarial efetivamente contribuiu para a formação de um latifúndio no Brasil. Todavia, a sua contribuição foi pequena em comparação ao simples

apossamento de terras devolutas. Conforme explanado, o apossamento de terras já era prática durante o período de vigência da legislação das sesmarias e foi o único modelo de ocupação de terras de 1822 a 1850. Todos esses apossamentos, assim como as sesmarias, serão, posteriormente, reconhecidos como válidos e será garantida a possibilidade de obtenção do título de propriedade nos termos absolutos que conhecemos atualmente. Apesar das grandes sesmarias e apossamentos, “a porção do território brasileiro ocupado, quando de sua elaboração [Lei de Terras], era ínfima – de acordo com o censo de 1920, existiam ainda 79,4% de terras devolutas e apenas 20,6% de terras cultivadas” (SILVA, L. O., 2008, p. 172).

Entretanto, as pessoas pobres livres, apesar de terem acesso às terras por meio do apossamento, não tinham condições, seja econômica ou jurídica, de mantê-las em contraposição ao poder local dos grandes proprietários de terras. Não havia liberdade para a ocupação do solo pelos pequenos proprietários que fosse segura, a não ser sobre o sistema de patronagem, em que o indivíduo utiliza a terra de outrem, “o proprietário”, mediante uma contraprestação ou por meio do apossamento de terras em locais distantes e isolados da sociedade. A sujeição do homem livre aos “senhores” chegava a ser uma necessidade, “dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários” (CARVALHO, 2013, p. 21).

O processo de formação do latifúndio no Brasil não se altera após a promulgação da Lei de Terras (Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850), que foi gestada a partir de conjuntura de fortes conflitos por terras nas áreas mais densamente povoadas, naquelas onde se expandiu a produção do café (o café só era rentável a certa distância dos portos, razão pela qual se intensificaram os conflitos de terras mais próximas aos portos) (SILVA, L. O., 2008, p. 100) e pelo processo de inserção do Brasil ao sistema capitalista que se desenvolvia internacionalmente, pressionado principalmente pela Inglaterra, inclusive, a partir de uma base doutrinária do pensador inglês Wakefield (SMITH, 1990, p. 238, 268).

É possível compreender melhor essa situação quando analisados os artigos da Lei de Terra (LT) e o seu regulamento, o Decreto nº 1.138, de 30 de janeiro de 1854 (D), que previam:

1) “Seriam revalidadas as sesmarias ou outras concessões do governo-geral ou provincial que se achassem cultivadas, ou com princípios de cultura<sup>19</sup> e morada habitual do respectivo sesmeiro (ou seu representante), mesmo que nenhuma das outras condições

---

<sup>19</sup> Segundo a Lei de Terras e seu decreto regulamentador, não se consideravam a princípio os simples roçados, ou matos queimados ou derrubados, o levantamento de ranchos, e outros atos semelhantes (Art. 6º da LT e art. 37 do D).

estabelecidas originalmente tivesse sido cumprida” (Art. 4º da LT e Art. 27 do D) (SILVA, L. O., 2008, p. 155);

2) “Seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro (ou seu representante legal)” (art. 5º da LT e art. 22 e 23 do D) (SILVA, L. O., 2008, p. 154), assim como todas as posses havidas por títulos legítimos de transferência de domínio<sup>20</sup> (Art. 23 e 25 do D). No caso das posses, além da área do terreno efetivamente aproveitada, ainda seria validado o terreno devoluto contíguo, desde que não ultrapassasse o tamanho das últimas sesmarias concedidas na mesma comarca ou na mais próxima (Art. 5º, § 1º e 2º da LT) (SILVA, L. O., 2008, p. 154);

3) O governo marcaria prazos (que foram continuamente prorrogados) para que os possuidores medissem a sua posse. Caso não os cumprissem, a posse cairia em comisso, tendo como direito de permanecer apenas na posse do terreno quem efetivamente ocupasse com efetiva cultura e morada habitual, mas sem obter o título de propriedade. Era uma espécie de punição branda para os posseiros relapsos (Art. 7º e 8º da LT) (SILVA, L. O., 2008, p. 154-155);

4) O título de propriedade apenas seria concedido após a medição do terreno e o pagamento dos direitos de chancelaria (Art. 11 da LT) (SILVA, L. O., 2008, p. 155);

5) O governo poderia reservar terras apenas para colonização indígena, para a fundações de povoações e para a construção naval (Art. 12 da LT e Art. 72 a 81 do D) (SILVA, L. O., 2008, p. 155);

6) O governo poderia vender as terras devolutas em hasta pública ou fora dela. Os lotes mediriam 500 braças de lado ( 121 ha) a preços entre meio real a dois réis por braça quadrada, conforme a qualidade do lote (Art. 14 da LT e Arts. 64 a 71 do D) (SILVA, L. O., 2008, p. 155);

7) Os estrangeiros que comprassem terras e nelas se estabelecessem seriam naturalizados após dois anos de residência, devendo servir à guarda municipal, estando isento do serviço militar (Art. 17 da LT) (SILVA, L. O., 2008, p. 155);

8) O Governo ficava autorizado, à custa do Tesouro, a trazer colonos livres para serem empregados por certo tempo nos estabelecimentos agrícolas dirigidos pela administração

---

<sup>20</sup> “[...] segundo a Consolidação das leis civis (1876) de Teixeira de Freitas, que serviu de norma até a promulgação do Código Civil em 1916 (artigos 907 e 1320), só eram aptos para transmitir domínio os títulos que derivavam de contratos, de disposições de última vontade, de decisões judiciais e de determinação da lei” (SILVA, L.O., 2008, p. 190).

pública ou em colônias que mais conviessem (Art. 19 da LT) (SILVA, L. O., 2008, p. 155-156);

9) Os valores recebidos pela venda das terras e dos direitos de chancelaria seriam aplicados para a medição de terras devolutas e a importação de colonos livres (Art. 19) (SILVA, L. O., 2008, p. 156);

10) As novas posses de terras (a partir da publicação da lei) não seriam validadas, sendo a compra a única forma de aquisição da propriedade (Art. 1º da LT e art. 20 do D). Além da proibição de validação das novas posses, a ocupação de terras devolutas passou a ser um delito. Era responsabilidade dos delegados de cada distrito apurar, *ex officio*, quem, por qualquer meio, se apossasse de terras devolutas ou de terras alheias, ou derrubar seus matos, ou neles lançar fogo. A punição era e de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$, além da reparação do dano causado (Art. 2º da LT, Arts. 87 a 90 do D) (SILVA, L. O., 2008, p. 187-188);

11) O Decreto regulamentador criou o chamado Registro do Vigário, não previsto na Lei de Terras, que obrigava todos os possuidores de terras a registrarem as suas posses em livros que eram de responsabilidades do Vigários de cada paróquia. Esse registro não tinha qualquer função, a não ser de meramente registrar as posses existentes. Não garantia, portanto, o direito de propriedade para aqueles que fizessem o registro, apesar de ter sido uma das principais provas utilizadas para regularização de terras, mesmo que de forma indevida (Arts. 91 a 108 do D).

12) O processo de demarcação das terras era de iniciativa privada, por intermédio de um requerimento ao juiz comissionário pedindo a medição e demarcação das terras. Esse juiz comissionário não era um magistrado de carreira, mas alguém indicado pelo presidente da província. O indivíduo indicado para assumir essa função de juiz comissionário, mesmo possuindo escusa legítima, era obrigado a aceitar o cargo, sob pena de ser multado (SILVA, L. O., 2008, p. 183-184).

Como se pode observar das disposições da Lei de Terras e do seu decreto regulamentador, mais uma vez a legislação fundiária era excludente com relação às pessoas livres pobres. É verdade que o apossamento era uma das formas de acesso à terra para essas pessoas, todavia, os procedimentos necessários para a obtenção do título de propriedade apresentavam-se como extremamente complicados.

Primeiramente, para as posses não mensuradas era necessário pagar um agrimensor, o que obviamente não era barato<sup>21</sup>. Posteriormente, o interessado deveria acionar um juiz comissionado para iniciar o procedimento de demarcação. Esse juiz era indicado pelo Presidente da Província (uma liderança local) e estava sujeito à multa caso se recusasse a exercer a função, portanto, sujeito a pressões das elites locais (SILVA, L. O., 2008, p. 184). Outro elemento que impunha dificuldades era o fato de que, segundo o Decreto regulamentador,

[...] a decisão final a respeito de contencioso a propósito das medições e demarcações era dos presidentes de província. Quando estes julgassem aprovada a medição, remeteriam os autos ao delegado do diretor-geral das Terras Públicas para fazer passar, em favor do posseiro, sesmeiro ou concessionário, o respectivo título de sua possessão, depois de pagos na tesouraria os direitos de chancelaria. Finalmente, os títulos seriam assinados pelos presidentes de províncias. (SILVA, L. O., 2008, p. 185).

Portanto, além de um procedimento burocrático inacessível às pessoas livres pobres, havia ainda o problema da pressão política no procedimento e, também, a necessidade de pagamento dos direitos de chancelaria para que o respectivo título fosse emitido. Outro fator importante é que, a partir da Lei de Terras, tipificou-se o crime de “apossar, derrubar ou queimar” terras devolutas, o que permitia o uso das forças oficiais contra aqueles que se aventuravam a se apossar de terras (neste caso, supõe-se que os principais alvos eram as pessoas livres pobres).

A partir dessas circunstâncias, é possível afirmar que as condições para acesso aos títulos de propriedade das terras eram improváveis para as pessoas com menos posses e menos articuladas politicamente. Sempre é importante lembrar que a quantidade de negros e descendentes de negros livres na época da promulgação da Lei de Terras já era significativa.

Nesse sentido, a propriedade da terra, juridicamente, era impossível para o escravo e improvável para o liberto ou para o caboclo/caipira, tendo em vista que ela ocorria, exclusivamente, primeiramente pelo sistema de sesmarias e posteriormente (a partir da Lei de Terras de 1850) por meio só de “títulos legítimos de transferência de domínio”, ou seja, por contratos, disposições de última vontade, decisões judiciais e determinação da lei, excluindo

---

<sup>21</sup> Em 1851 o valor pago pelo Império Brasileiro por braça (1,829 metros) de terra era de 100 réis, o que seria equivalente a R\$ 5,6. Há ainda o registro de que O Império Brasileiro pagou remunerações mensais na faixa de 150\$000 (cento e cinquenta mirrís) e 100\$000 (cem mirrís), o que equivaleria, respectivamente, R\$ 8.400,00 e 5.600,00 (FERRAZ, 1856, p. 24, 71). Os valores apresentados foram calculados com base na proporcionalidade estabelecida por Gomes (2007, p. 149, 189) (que considerou a perda inflacionária nos seus cálculos), no qual 1 réis equivaleria a R\$ 0,056.

da possibilidade de “legitimação” as posses negras e indígenas (SILVA, L. O., 2008, p. 173; BALDI, 2013, p. 203).

Baldi (2013, p. 201) chega a afirmar, inclusive, que esse sistema de gestão fundiária, principalmente com a Lei de Terras, “[...] sempre teve um caráter étnico excludente (ou seja, reconhecer que a apropriação por sujeitos de direito masculinos, colonizadores e brancos tem, também, um caráter étnico e não somente a ‘posse indígena’ e ‘posse quilombola’)”.

Apesar da proibição do apossamento de terras a partir da Lei de Terras o governo era ineficiente no controle dessa situação. Os apossamentos pelos grandes proprietários continuaram a acontecer, e a única solução para o governo era vender a terra devoluta já ocupada para os “legítimos possuidores”. Houve casos, inclusive, que o próprio governo imperial cedeu gratuitamente terras devolutas (SILVA, L. O., 2008, p. 197, 200).

Como a iniciativa para a demarcação das terras devolutas estava nas mãos dos particulares – após a demarcação das terras particulares se saberia quais eram as terras devolutas do Estado – e a criação de um aparato de demarcação era ineficiente para averiguação delas, até hoje terras devolutas são apropriadas privatamente (BALDI, 2013, p. 203).

### 1.3.2 As leis fundiárias e o favorecimento do latifúndio: a República Velha

Com a passagem para a República (1889) não houve mudanças no sistema e na legislação fundiária. Na verdade, houve um fortalecimento das elites locais (dos coronéis), o que contribuiu de forma decisiva para o aumento do latifúndio. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 transferiu para os estados federados as terras devolutas existentes em seu território (Art. 68) e dava-lhes a prerrogativa de legislar sobre o tema, abrindo brecha para os poderes oligárquicos legitimar os apossamentos privados de terras públicas existentes. Na República foram consolidadas as desigualdades herdadas do Império (LINHARES; SILVA, 1999, p. 76-77).

A política fundiária praticada pelos estados federados caracterizava-se por acentuar, ainda mais, a ampla distribuição de terras feita pela União. Os estados da Bahia, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina ou Ceará procuraram, de 1891 até praticamente o fim da República Velha, legitimar as grandes

posses existentes e prorrogavam sucessivamente os prazos para novas legitimações. (LINHARES; SILVA, 1999, p. 77).

Dentre a legislação estadual podemos citar o imposto territorial, instituído no final do século XIX nos estados de Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Apesar de ser contrário aos interesses dos grandes proprietários, esse imposto acabou como letra morta no cerceamento do latifúndio e no objetivo de aumentar a arrecadação dos estados. Entretanto, esse imposto comprometia a transmissão por herança de pequenas propriedades rurais, o que dificultava ainda mais a vida do campesinato nesses estados (RIOS; MATTOS, 2004, p. 181).

Além da legislação dos estados, a própria União, a partir de 1891, em diversas leis orçamentárias, incluiu dispositivos que regularizavam a situação dos arrendatários de grandes terras públicas da União (LINHARES; SILVA, 1999, p. 77-78), assim como em 1913 publica o Decreto 10.105, que aprovou o novo Regulamento de Terras Devolutas da União. Este decreto mantinha, como única forma de acesso às terras devolutas da União, a compra (Art. 114) e,

paralelamente, seguindo o uso republicano, consagra a estrutura fundiária existente, reconhecendo todos os títulos anteriores, inclusive as terras não medidas ou demarcadas, bem como as áreas maiores do que constava nos documentos de titulação e mesmo que “apenas em princípio de exploração” (art. 3º). Por fim, se legitimava qualquer posse de terra que viesse a ser declarada (art. 4º), ainda que apenas com vestígios de ocupação transitória (um par de árvores abatidas ou uma picada na floresta). Simultaneamente, dava-se um imenso passo em direção à expansão dos já imensos latifúndios: as terras intocadas porém declaradas “campos de criar” ou pastos, mesmo sem qualquer vestígio de ocupação, eram legitimadas em posse dos fazendeiros. Também seringais e castanhais, florestas naturais da Amazônia, áreas silvestres de extrativismo das quais dependiam milhares de sertanejos, eram consideradas apropriáveis por declaração em juízo. (LINHARES; SILVA, 1999, p. 92).

Na prática, o Regulamento das Terras Devolutas da União legitimava qualquer espécie ou tamanho de “ocupação” afirmada pelo interessado. Nesses casos criaram-se mecanismos de controle das novas áreas de fronteira como a Amazônia e o Meio-Norte (extrativismo) e o Centro-Oeste (pecuária). Até mesmo na nova fronteira o sertanejo se vê aliado de poder acessar e manter-se na terra que passavam a ser legitimadas a novos senhores (LINHARES; SILVA, 1999, p. 92-93).

Apesar de não ser contrário aos interesses dos latifundiários, “[...] em alguns meses, através do Decreto n. 10.320, de 7 de julho de 1913, o Regulamento de Terras é modificado tornando-se ainda mais concentrador. Por fim, antes de findo o seu prazo de execução, o

Decreto n. 11.485, de 10 de fevereiro de 1915, [...]” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 94-95) suspende os efeitos do regulamento de terras devolutas da União, tornando inexistente uma legislação de âmbito federal sobre a questão fundiária no Brasil.

É nesse período (República Velha) que se consolida o sistema político coronelista. Pautava-se pelo mandonismo local (exercido pelo controle das terras, pela violência e utilização da máquina pública para interesses privados) e pela ausência de interferência do governo central nas relações locais (que agia apenas como intermediador ou com a finalidade de garantir a hegemonia de um dos poderes locais) (LINHARES; SILVA, 1999, p. 95-96). O poder privado era a base da política no Império e foi herdada pela República, exacerbando-se (CARVALHO, 2013, p. 45).

Nessas condições, as terras e os trabalhadores, obrigatoriamente, estavam sob a jurisdição privada do proprietário. Nas fazendas imperava a lei do coronel. Não existiam cidadãos, mas sim súditos dos “imperadores locais” (CARVALHO, 2013, p. 56; LINHARES; SILVA, 1999, p. 96).

É neste contexto de transferência do controle das terras para as elites locais que ocorreram as guerras camponesas de Canudos (1896-1897) e de Contestado (1912-1916), demonstrando a persistência e a violência da ocupação da fronteira agrícola brasileira da época (BALDI, 2013, p. 204). É também nesse contexto de difusão do latifúndio que a mobilidade do campesinato livre é acentuada. Ana Rios e Hebe Mattos (2004, p. 181-182) detectaram nas narrativas das memórias de netos de escravos libertos em 1888 as dificuldades de acesso de algumas famílias e a mobilidade constante. Conforme um dos relatos,

[...] com o correr dos anos, portanto, a mobilidade passou de opção ou exercício de liberdade para uma espécie de maldição para os últimos libertos. Famílias como as da liberta Tibúrcia, sua filha Clotilde e sua neta Dona Nininha, entre outras, tiveram nos constantes deslocamentos uma história de privações extremas e de desestruturação das pequenas propriedades. (RIOS; MATTOS, 2004, p. 181).

O poder das oligarquias manteve-se hegemônico até o fim da República Velha, quando ocorre a “Revolução de 30” e Getúlio Vargas assume o poder da República Brasileira. Mas o que ocorreu após o fim da hegemonia agrário-conservadora?

### 1.3.3 A luta contra o atraso e a nova aliança: a questão fundiária do Estado Novo aos dias atuais

Em linhas gerais, durante o período Vargas também não houve alterações significativas na estrutura fundiária brasileira. Como parte de sua política de Estado e com vistas a evitar maiores conflitos com a elite agrária já enfraquecida,<sup>22</sup> o governo Vargas investiu na colonização das áreas “desocupadas” (desconsiderando os indígenas, caboclos e quilombolas já existentes) do oeste e norte do país. Para efetivar esse processo apostava-se na criação de colônias agrícolas, sendo que a posse da terra era garantida mediante a realização de contratos de comodato por preços módicos aos colonos (LINHARES; SILVA, 1999).

As obras de infraestrutura iniciadas por Vargas e posteriormente intensificadas por Juscelino Kubitschek proporcionaram novos meios de acesso às “terras até então desocupadas”. Esse processo de expansão do acesso ao oeste do Brasil propiciou as condições necessárias para que novas terras se tornassem atrativas para a frente pioneira, ou seja, para os agentes econômicos urbanos e capitalistas, criando uma nova onda de ocupação, grilagem e expulsão de camponeses e comunidades tradicionais em áreas do Norte (com a extração da borracha nos seringais ainda na era Vargas) e, principalmente, do Centro-Oeste (com a construção da transamazônica, de Goiânia e de Brasília).

Passado o período democrático pós-Vargas (1945 a 1964), o Brasil entra novamente em uma ditadura, só que agora militar. De forma geral, para a ditadura o latifúndio e o minifúndio eram exemplos básicos do atraso da nação. Nesses termos foram feitas propostas para o combate a essas espécies de propriedade rural, como o próprio Estatuto da Terra (Lei Federal n. 4.503, de 30 de novembro de 1964). Apesar desse posicionamento político e jurídico inicial, logo houve uma mudança na política econômica do país. As novas diretrizes adotadas tinham como escopo incentivar a exportação de produtos agrícolas para o mercado internacional, com a finalidade de angariar divisas para o país (DELGADO, 2005, p. 64-68).

Nesse sentido, houve grande incentivo do Estado na produção de monoculturas com capacidade exportadora, como a soja. Todavia, para que a soja fosse rentável, eram

---

<sup>22</sup> A elite agrária brasileira já se encontrava enfraquecida após a crise econômica de 1929 pela queda drástica nas exportações brasileiras. Como a economia agrícola brasileira era voltada para a exportação esse setor foi muito afetado por essa crise econômica internacional. Durante o seu período de governo Vargas instaurou uma nova política econômica pautada na substituição das importações. Essa política preconizava o campo “submisso” à indústria urbana, tendo como principal função o fornecimento da matéria prima necessária para o abastecimento da indústria e para o barateamento do custo de vida mediante o aumento na produção de alimentos (LINHARES; SILVA, 1999).

necessários fortes investimentos em tecnologia (maquinário, adubos, insumos etc.) e grandes propriedades de terra. Para tanto, o Estado investiu, também, na ocupação principalmente das áreas do cerrado brasileiro, que apresentava boas condições de mecanização da produção agrícola, por conta de sua topografia plana. É nesse momento que capitalismo no Brasil se “alia” à grande propriedade, formando o chamado complexo agroindustrial. É a partir desse momento, também, que a terra passa a ser encarada como capital financeiro, ou seja, a aquisição de terras não é feita no sentido de produzir, mas sim com o objetivo de ganhos decorrentes da valorização fundiária (MAIA, 2013).

Durante o período da ditadura militar e até os dias atuais, a fronteira agrícola já passou do Centro-Oeste brasileiro, dirigindo-se ao Norte e Nordeste do país. Grande parte do cerrado brasileiro já foi ocupado e devastado para a produção de monoculturas ou a criação de gado. Como a produção de monoculturas exige grandes propriedades, assim como para a criação de gado, que no Brasil é majoritariamente extensiva (com o gado solto no pasto), mais uma vez não houve a alteração da estrutura fundiária do país.

#### 1.4 A RESTRIÇÃO DE ACESSO À TERRA E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

Antes de iniciar qualquer discussão resta indagar: qual o sentido do estudo da dinâmica do campesinato brasileiro e das atuais comunidades quilombolas? Na verdade, essa conexão é de extrema importância para se compreender o atual fenômeno quilombola no Brasil, até mesmo porque, conforme explicitado neste primeiro capítulo, os “antigos quilombos” passaram a integrar o campesinato livre, que já era negro e mulato.

Portanto, se o campesinato teve seu acesso à terra bloqueado durante a história brasileira, isso também ocorreu com os antigos remanescentes de comunidades quilombolas. Todavia esse não é ponto mais importante. Mais importante que isso é a necessidade de se entender que sempre houve opressão por parte da sociedade brasileira e do Estado contra esse campesinato negro e que, atualmente, deve-se lutar para corrigir essa injustiça social histórica. É neste ponto que a atual legislação brasileira, com o Art. 68 dos ADCT, busca atacar, pois, como se verá a frente, é impossível que seja exigida das atuais comunidades quilombolas comprovação de um liame histórico entre o antigo quilombo existente antes da abolição da escravidão e a atual comunidade, que dirá identificar-se como quilombola. Trata-se, portanto,

de fazer uma correção da atuação que anteriormente vigorava na sociedade e Estado brasileiro, que garantia privilégios a certa categoria de pessoas, uma legítima posse étnica da terra dos homens brancos, que sempre buscou excluir a posse da terra indígena e negra.

Para se ter uma noção dos efeitos desse processo na atualidade, o Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que, dos 5.175.489 estabelecimentos agrários do Brasil, 4.367.902 são considerados como praticantes da “agricultura familiar” (nos termos das definições apresentadas pela Lei Federal n. 11.326, de 24 de julho de 2006)<sup>23</sup> e apenas 807.587 estabelecimentos são considerados como “não familiar”.

Se considerada a área total ocupada pelas propriedades “familiares” e as “não familiares”, observa-se que as familiares ocupam apenas 80.250.453 hectares e as não familiares 249.690.940 hectares. Convertendo-se os números em percentuais, verifica-se que os estabelecimentos rurais familiares, o que corresponde a 84,39% de todos os imóveis rurais do Brasil, ocupam apenas cerca de 24,32% de toda a área rural brasileira.

No Estado de Goiás, a questão da concentração das terras mostra-se mais evidente. São considerados como “familiares” 88.436 estabelecimentos rurais, representando aproximadamente 65,17% do total de propriedades rurais do Estado de Goiás. As propriedades “familiares” somam uma área total de 3.329.630 hectares, o que corresponde a aproximadamente 12,96% de toda a área ocupada por propriedades rurais no estado.

Com relação à força de trabalho absorvida pelo campo, em âmbito nacional, aproximadamente 74,37% são absorvidas pela agricultura “familiar”. Com relação especificamente ao Estado de Goiás, aproximadamente 50,94% da força de trabalho são absorvidas pela agricultura “familiar”.

Como se pode observar, apesar de os estabelecimentos familiares serem a grande maioria dos estabelecimentos rurais, ocupam apenas 24,32% da área rural brasileira. Já no Estado de Goiás essa percentagem é de apenas 12,96%, o que evidencia a concentração de terras no Brasil (FRANÇA; GROSSI; MARQUES, 2009, p. 30).

Apesar de 3,2 milhões (74,7%) dos agricultores familiares do Censo da Agricultura

---

<sup>23</sup> É importante lembrar que o conceito de agricultor familiar abarca, também, o de camponês, e que é tomado como parâmetro pelo IBGE a definição contida no art. 3º, da Lei 11.326/06, caracteriza como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: “[...] I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

Familiar de 2006 afirmarem-se como proprietários das terras, foram contabilizados pelo menos 691 mil (16%) produtores com acesso precário às terras, na condição de arrendatários, meeiros e simples ocupantes (FRANÇA; GROSSI; MARQUES, 2009, p. 29). É nessa condição que se encontram as atuais comunidades quilombolas brasileiras, pois reivindicam a propriedade do território que ocupam. Caso já fossem proprietários, não lutariam pela propriedade da terra com base no Art. 68 dos ADCT da CRFB.

Essa questão da concentração de terras e do bloqueio do acesso à terra, como se verá mais à frente, é um dos fatos sociais que impulsionaram a luta pelo Art. 68 dos ADCT, portanto, é relevante entender a sua origem.

Além da questão do bloqueio do acesso à terra, Rezende (2006) aponta que os principais percalços encontrados pelos agricultores familiares para o seu desenvolvimento são: 1) a falta de crédito ao oferecido pelas instituições bancárias;<sup>24</sup> 2) o alto custo operacional na contratação temporária de funcionários (relativo a todos os custos adicionais ao salário-base do trabalhador);<sup>25</sup> 3) as regras dispostas pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que dificultam o aluguel de terras;<sup>26</sup> 4) além da falta de assistência técnica e 5) o menor aporte tecnológico (GUILHOTO et al., 2006).

Além de não acessarem à terra, os agricultores familiares/camponeses foram negligenciados pelo Estado brasileiro, no sentido de não lhes oferecer as condições de produzir de forma adequada, seja pela falta de estrutura, seja, e principalmente, pela falta de financiamento. Portanto, se estabelecem condições extremamente desvantajosas para os agricultores familiares/camponeses, diferentemente do que ocorre com os grandes produtores de monocultura, que são contemplados com fartos recursos.

É importante lembrar que o Censo da Agricultura Familiar usa a denominação “agricultor familiar” e que essa denominação abarca diversas formas de organização sociais étnicas como: indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores tradicionais, faxinais, fundo de pasto etc, apesar de o conceito legal de agricultor familiar não fazer qualquer referência as

---

<sup>24</sup> Historicamente é do interesse do Estado brasileiro o financiamento da produção e monoculturas para exportação, razão pela qual o crédito ao pequeno proprietário é mais escasso e menos subsidiado pelo governo, tendo em vista que a sua aptidão é voltada para a policultura (REZENDE, 2006; NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012).

<sup>25</sup> Ressalta-se que esse item apresentado não pode ser interpretado no sentido de que os agricultores familiares não querem remunerar os empregados contratados conforme a legislação, mas sim no sentido de que a renda auferida pelo seu trabalho é insuficiente para o pagamento de todas as verbas trabalhistas, nos termos da legislação.

<sup>26</sup> Este problema apresentado pelos autores apenas corrobora o fato de o campesinato ser um setor bloqueado no acesso à terra, tendo de alugar terras para conseguir produzir.

especificidades nas formas de criar, fazer e viver ou formas de apropriação da terra de forma coletiva dessas comunidades.

Dentre toda essa gama de formas de organização social, há também agricultores familiar que são totalmente integrados ao sistema de produção capitalista, com a utilização de maquinário, insumos e agrotóxicos, com a propriedade de suas terras. Já outra parcela, que é a regra das comunidades e povos tradicionais, não se integra ou se integra parcialmente com o mercado, não possui infraestrutura, não dispõe da acessibilidade ao crédito, a posse da terra é precária, entre outros fatores.

Portanto, é um desafio para o Estado lidar com toda essa diversidade: de níveis de integração ao mercado capitalista, de formas específicas de organização social, de acesso à infraestrutura etc, sendo que a Lei, no seu conceito único de agricultura familiar, generaliza critérios. E como essa generalização afeta esses povos e comunidades? E especificamente com relação às comunidades quilombolas, como essa generalização os afeta? Eles efetivamente chegam a ser atendidos pelo Estado? E como o Estado deveria atuar quando deparado com os problemas enfrentados pelos povos e comunidades tradicionais? Essas são questões que serão mais bem analisadas nos capítulos seguintes.

## 2 OS QUILOMBOLAS E O DIREITO: A LUTA CONTINUA

O fim da escravidão não foi sinônimo de melhorias na qualidade de vida dos ex-escravos (e ex-quilombolas), assim como não significou alteração na estrutura fundiária e social do campesinato brasileiro, que era majoritariamente negro e/ou mestiço. Sem qualquer apoio estatal após séculos de exploração e de bloqueio de acesso à terra, as populações negras não deixaram de lutar por seus direitos.

É durante esse processo de luta que o quilombo, “extinto” após a abolição da escravidão, “renasce” e é ressignificado como símbolo da luta negra no Brasil. Até mesmo conseguiu que o Estado novamente legislasse sobre a temática, garantindo o Direito à propriedade definitiva dos territórios tradicionalmente ocupados pelas “comunidades remanescentes de quilombo”, como previsto no Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. E também o tombamento de todos os sítios detentores de reminiscências dos antigos quilombos (§ 5º, Art. 216, CRFB).

Mas, como será apresentado a seguir, essa conquista não significou ações imediatas do Estado no sentido de fazer cumprir o disposto na Constituição e nem mesmo a previsão de outras políticas públicas que atingissem essas comunidades.

Para entender melhor essa questão, neste capítulo apresentar-se-á um estudo sobre o Direito brasileiro, seu sistema jurídico constitucional, com foco nos direitos fundamentais. Posteriormente, será feita uma análise sobre como os direitos fundamentais foram reconhecidos e protegidos nas constituições. Vale assinalar que cada vez mais esses direitos passam por um processo de especificação, sobretudo na América Latina, onde houve um rompimento com o padrão individualista europeu de Constituição, em que povos e populações tradicionalmente foram alijadas do processo decisório da “nação”. Por fim, será feita uma análise sobre o processo de dominação econômica, jurídica, territorial e epistemológica do colonialismo de forma geral e como esse processo afetou as comunidades negras no Brasil. Tratar-se-á também sobre as estratégias de luta contra esse processo de dominação e sobre a genealogia do Art. 68 dos ADCT. Em suma, o foco serão os processos de luta para positivação desse direito na Constituição da república brasileira.

## 2.1 ESTADO, GARANTISMO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Atualmente, o Estado brasileiro, apesar de todos os problemas, pode ser considerado como Constitucional de Direito,<sup>27</sup> o que, juridicamente, o obriga a buscar as condições sociais necessárias à realização dos direitos fundamentais, entendidos aqui neste trabalho em sentido amplo. Trata-se de direitos que abrangem os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, em favor dos quais o Estado atua, como uma espécie de “fiador” para a implantação da liberdade plena (aliada às condições materiais mínimas para o exercício da liberdade) (DAL BOSCO, 2008, p. 73; PIOVESAN, 2015, p. 507, 513).

Mas o que são os direitos fundamentais? São os direitos que em determinado momento histórico são considerados como imprescindíveis para se obter uma vida digna<sup>28</sup> (SILVA, 2015, p. 107). Considerando os ensinamentos de Ferrajoli (2011, p. 21-22) e de Lorenzetti (2010, p. 99-121), os direitos fundamentais são aqueles que estão fora do campo de abrangência das decisões do mercado (não podem ser mensurados comercialmente), fora do campo das decisões políticas (não podem ser destituídos pela maioria política) e fora, inclusive, do campo de decisão de seus próprios titulares (esfera do indecível). Caso fosse possível dispor desses direitos, tornar-se-iam, automaticamente, direitos patrimoniais, na medida em que estariam sujeitos a uma valoração mercantil por sua disposição.

A partir de uma perspectiva garantista de direito, todo o ordenamento jurídico deve funcionar com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais na realidade social. O Estado deve atuar de forma a aplicar de forma substancial todos os direitos fundamentais positivados em sua constituição, garantindo, dessa forma, a validade material de suas normas, e não apenas uma validade formal, existente apenas no campo jurídico (FERRAJOLI, 2012, p. 7).

A perspectiva garantista do direito tem como propósito tornar efetivamente “palpáveis” as normas na realidade social. Por conseguinte, caso haja algum direito fundamental positivado na constituição, seja um direito de liberdade, político ou social, há a obrigação jurídica do Estado em promover a sua prestação, sob pena da intervenção do Poder Judiciário.

---

<sup>27</sup> Pode-se definir Estado Constitucional de Direito o Estado que, além dos tradicionais direitos de liberdade, também positiva em sua constituição direitos sociais e de solidariedade, ou seja, não cria apenas proibições de lesão, mas também estabelece obrigações de prestação. O Estado Constitucional de Direito passa a ser o promotor dos direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2012, p. 85).

<sup>28</sup> Cabe aqui fazer a ressalta de que esses direitos são considerados como imprescindíveis a partir da lógica ocidental, que é hegemônica.

Assim, o Estado não pode ser apenas a instituição capaz de oferecer um aparato burocrático à sociedade, mas deve ser o instrumento para promover o respeito e a multiplicação das instituições políticas e o Estado de Direito, em busca da formação de uma base sólida, preparada para assegurar a equidade e construir políticas sociais voltadas à implementação da cidadania social. (DAL BOSCO, 2008, p. 110).

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, a CRFB foi redigida de forma que os elementos jurídicos necessários para uma interpretação nos moldes como apresentados pela teoria garantista (sempre voltada para a execução dos direitos fundamentais) já estejam positivados em seu texto. Basta realizar uma leitura dos Arts. 1º e 3º da Constituição e verificar os “núcleos fundamentais” e os objetivos de nossa República. Veja-se:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É interessante notar que a dignidade da pessoa humana, núcleo dos chamados direitos fundamentais, é também um dos núcleos do Estado brasileiro. Da mesma forma, trata-se de um princípio político-constitucional, representando, primeiramente, a decisão política fundamental que regula a formação de todo o Estado e do ordenamento jurídico, instituindo a matriz para todas as outras normas constitucionais e assim funcionando, sendo também, em segundo lugar, o principal critério de integração e interpretação de todo o ordenamento jurídico (SILVA, 2015, p. 95-98; PIOVESAN, 2015, p. 508-509). Nesse sentido,

[...] a *Dignidade da pessoa humana* é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. [...] Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos

existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205), etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2015, p. 107, grifo no original).

Neste caso, o princípio fundamental da dignidade humana em nosso ordenamento jurídico obriga o intérprete a sempre a buscar a sua aplicação na realidade social em seu nível “ótimo”, ou seja, a interpretação deve ser dar para garantir a dignidade da pessoa humana da forma mais ampla possível (LORENZETTI, 2010, p. 215). Para realização dessa tarefa, a Constituição brasileira já indica as principais frentes de atuação, no sentido de concretizar os objetivos propostos em seu Art. 3º.

É interessante notar que no ordenamento jurídico brasileiro, além de os direitos fundamentais serem cláusulas pétreas,<sup>29</sup> ainda possuem aplicação imediata por força do § 1º, do Art. 5º da Constituição. Dessa forma, independente da forma como foi redigida uma norma de direito fundamental, ela deverá ser aplicada na realidade social e deve ter efetividade prática (PIOVESAN, 2015, p. 501). O mesmo vale para os tratados internacionais ratificados pelo Brasil que tenham normas de direitos fundamentais, que, conforme o § 2º, do Art. 5º, também devem ser considerados e aplicados socialmente.

Partindo-se da perspectiva garantista de direito apresentada, o Estado, diante da miséria, não tem outra alternativa que não seja atuar de forma a garantir condições para uma vida digna. Alguns autores, como Ricardo Lobo Torres (2009, p. 15-19), preconizam que o Estado, na efetivação dos direitos fundamentais, deve garantir um “mínimo existencial” para esses indivíduos. Esse mínimo deve garantir o direito ao desenvolvimento humano sustentável, em que “[...] cada um possa ter igual acesso a oportunidades de desenvolvimento – agora e no futuro” (TORRES, 2009, p. 18). Ou seja, cada um deve ter um mínimo de condições que lhe garantam, pelo menos, ditar os rumos que pretendem para a sua vida, e que não haja uma simples subordinação ou dependência da benevolência estatal.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Cláusulas pétreas são os dispositivos da CRFB que são expressamente imodificáveis por forma do próprio texto constitucional, em seu Art. 60, § 4º. Nesse caso, até mesmo emendas à Constituição que *tendam* a abolir as cláusulas pétreas são totalmente inconstitucionais. São elas: “I – a forma federativa de Estado; II – o voto direito, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – *os direitos e garantias individuais*” (SILVA, J. A., 2014, p. 450, grifo nosso).

<sup>30</sup> Segundo argumenta o Ricardo Lobo Torres (2009), a utilização da palavra “mínimo existencial” teria como objetivo identificar a porção de atuação segundo o qual o Estado deve atuar para atender às condições indicadas por eles, para que as pessoas possam se desenvolver autonomamente em contraposição ao oferecimento de outras ações e recursos do Estado que não deveriam ser acessados caso esse mínimo já estiver garantido. Portanto, o autor não busca combater de forma veemente as desigualdades sociais, mas tão somente garantir um mínimo, apesar da exacerbada riqueza de alguns.

Apesar de ser efetivamente essencial garantir esse “mínimo” a todos, é dever do Estado, ainda, por meio de políticas públicas (fiscais, de regulamentação da economia, pela distribuição de renda etc.), reordenar a distribuição da riqueza da nação, buscando garantir o maior nivelamento social possível, que não ocorre apenas na questão “renda”.

Dentre os estudiosos sobre a questão da pobreza, Amartya Sen (2010, p. 121-129) propõe uma alteração no foco de análise, por considerar usar o exclusivo da renda como forma de aferição da pobreza do indivíduo mostra-se insuficiente. O desenvolvimento do indivíduo deve estar associado com o aumento de sua liberdade, ou seja, o angariamento de condições para que cada indivíduo, de maneira independente, consiga vencer a situação de penúria a que se encontra.

Para o autor, existe uma série de pobreza, como: a pobreza política, social, econômica, entre outras. Nesse sentido, uma maior renda é capaz de diminuir a pobreza econômica de um indivíduo, todavia, seria totalmente ineficaz em acabar com uma pobreza política, que pode ser exemplificada pelo viver em um país autoritário. Nesses termos, Sen (2010, p. 123) recomenda uma inversão na análise da pobreza a partir de um único elemento, “a renda”, para “[...] os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins” (grifo do autor). Conforme o autor, o aumento das capacidades dos indivíduos, em tese, é sempre capaz de aumentar a sua renda.

Em sociedades em que a questão de gênero é problemática, em que as mulheres são socialmente subordinadas, por exemplo, políticas que visem a uma igualdade nesse ponto podem ser o único meio de garantir uma maior liberdade para as mulheres. Conseqüentemente, haverá uma melhora significativa na criação de oportunidades para o seu crescimento individual e social, como o nivelamento dos salários entre homens e mulheres e a efetiva proteção da maternidade. Um sistema de saúde eficaz poderia evitar que um camponês precisasse, ao ficar doente e necessitar de um tratamento de maior custo, tomar empréstimos com algum comerciante local ou com o “dono” das terras que ocupa para pagar o tratamento e, em consequência, não teria de se subordinar a esse credor em decorrência da dívida.<sup>31</sup> Garantir o respeito às culturas tradicionais ou autóctones pode ser uma forma eficaz de proteção contra a difusão de discursos e de ataques de ódio e preconceituoso contra essas populações, garantido melhores condições de vida e expressão no meio social.

De forma elementar, pode-se afirmar que quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica (respeitando e enaltecendo a diversidade) e do sistema de saúde e mais

---

<sup>31</sup> Este é um exemplo apresentado por Ricardo Abramovay (1998, p. 120-121) como uma das várias formas existentes de o camponês tornar-se subordinado a alguém para garantir a sua subsistência e de sua família.

igualitárias forem as questões de gênero e raça maior será a capacidade de o indivíduo desenvolver suas capacidades e, por conseguinte, auferir renda extra e uma vida mais livre.

Os ensinamentos de Amartya Sen (2010) demonstram de modo claro que os direitos fundamentais, apesar de listados de maneira positiva separadamente, são indivisíveis. Não há dignidade sem liberdade e não há liberdade sem condições materiais mínimas para o seu exercício (VALENTE, 2002, p. 140; PIOVESAN, 2015, p. 509). Por isso é que são elencados como objetivos da República tanto a erradicação da pobreza, a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, quanto a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, III e IV).

Mas como se enquadram os povos e comunidades tradicionais nessa dinâmica dos direitos fundamentais?

### 2.1.1 Povos e comunidades tradicionais e os direitos fundamentais: o processo de especificação

Os direitos fundamentais, principalmente após a 2ª Guerra Mundial, passaram por um processo de universalização (mais países e mais tratados internacionais vieram a positivizar direitos fundamentais, alcançando mais pessoas) e de multiplicação ou especificação (pelo aumento dos bens tutelados; pela extensão da titularidade de alguns direitos a não seres humanos; pela consideração do indivíduo em sua concretude e não apenas genericamente, ou seja, o velho, a criança, a mulher, o doente, as diversas cores e etnias etc. (BOBBIO, 1992, p. 67-68; PIOVESAN, 2015, p. 508).

Com relação especificamente aos povos e comunidades tradicionais, principalmente na América Latina, vive-se um processo chamado de “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”. Trata-se da inserção, nas constituições dos países da América Latina, de dispositivos que reconhecem esses povos e protegem o multiculturalismo, como bem ressalta a lição de Raquel Yrigoyen Fajardo (2009, p. 25-27):

O primeiro ciclo de reforma constitucional multiculturalista teve início nos anos oitenta do séc. XX e caracteriza-se pela introdução do direito – individual e coletivo – à identidade cultural, junto com a inclusão de direitos indígenas específicos. Após a primeira adoção do constitucionalismo multicultural pelo Canadá em 1982, seguiram-se dois países centro-americanos – Guatemala 1985 e Nicarágua 1987 – que buscam sair de

processos bélicos e reconciliar as suas sociedades, incluindo o reconhecimento de direitos indígenas e, no caso da Nicarágua, um sistema de autonomias. A reforma do Brasil em 1988 antecede em um ano a adoção do Convênio 169 da OIT sobre direitos indígenas, mas já reconhece algumas das concepções debatidas na revisão do Convênio 107, pelo que tal constituição está no limiar do segundo ciclo.

Atualmente, são as constituições da Bolívia, Equador e Venezuela os principais expoentes do chamando Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Sem entrar de forma aprofundada nesta temática, essas constituições, basicamente, romperam com a lógica liberal-individualista do modelo europeu de constituição, buscando abarcar as populações que foram colonizadas e tradicionalmente eram ou ainda são alijadas da participação nos processos decisórios da nação (WOLKMER; FAGUNDES, 2011, p. 377).

Mas quais seriam as características do sistema liberal de pensamento? Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 61-62), as principais características da lógica liberal-individualista são as seguintes:

- 1) o indivíduo é o centro de todo o pensamento e no direito apenas o indivíduo é sujeito de direito, desconsiderando os agrupamentos coletivos ou até mesmo toda a sociedade;
- 2) o bem-estar individual maximizaria o bem-estar coletivo, e assim as ações individuais de cada pessoa buscariam o bem-estar e, em consequência, trariam benefícios para toda a sociedade;
- 3) há o predomínio da liberdade e competitividade, entendidas como formas de autonomia do indivíduo de decidir o que acha melhor para si, garantindo o direito de lutar por isso, partindo da lógica de que todos teriam igualdade de condições,<sup>32</sup> portanto teriam as mesmas ferramentas e oportunidades para chegar aos objetivos que pretendem;
- 4) a miséria é vista como natural, sendo fruto da imperfectibilidade humana e da distribuição desigual de riqueza;
- 5) para o liberalismo as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois assim é possível o controle eficaz do crescimento populacional e do consequente controle da miséria;<sup>33</sup>

<sup>32</sup> É falso o pressuposto de que todos os indivíduos possuem igualdades de condições para alcançar os mesmos objetivos, conforme será mais bem discutido adiante.

<sup>33</sup> Josué de Castro (2003, p. 48-50) comprovou que melhores condições de vida, na verdade, não representam o aumento populacional, sendo exatamente o contrário. Quanto piores as condições de vida, maior será a natalidade e maior será a tendência de crescimento populacional. Segundo o autor, esse fenômeno se dá em decorrência de uma propriedade existente em todas as espécies denominada Teleonomia. Em situações de adversidade, há o aumento da capacidade reprodutiva e da fertilidade, que diminui gradativamente com a melhora das condições dos quadros ecológicos, da estrutura econômica, da seguridade alimentar etc.

6) na concepção do liberalismo, as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, desestimulam o trabalho e geram acomodação;

7) ainda, segundo o liberalismo, as políticas sociais devem ser um paliativo, ou seja, devem ser destinadas apenas para os indivíduos que não possuem as condições de competir no mercado (crianças, idosos e deficientes), devendo receber uma assistência mínima para sobreviver, se caracterizando apenas como um paliativo.

Considerando as características do pensamento liberal e das suas consequências no direito, o movimento do Novo Constitucionalismo Latino-Americano é um legítimo movimento de especificação dos direitos fundamentais voltado principalmente para as populações, povos e etnias excluídas durante o processo colonizatório e de desenvolvimento da “nação”. Essas constituições são produto do processo de luta, provando que a chamada “democracia racial” ou o processo de “integração e miscigenação” dos povos e comunidades tradicionais são efetivamente mitos, existindo, na verdade, uma pluralidade de formas de criar, fazer e viver, que nem sempre estão em “concordância” com a chamada “cultura nacional oficial”.

Apesar dos avanços, esse processo de especificação de direitos ainda não é consolidado no que diz respeito aos povos e comunidades tradicionais. No caso brasileiro, os indígenas e os quilombolas são expressamente reconhecidos e protegidos por normas constitucionais, o que não ocorre com os faxinais, com os pescadores tradicionais, ribeirinhos, caipiras, os fundos de pasto etc.

Apesar de o ordenamento jurídico obrigar o Estado, em sentido amplo, a atuar de forma que os direitos fundamentais sejam concretizados na realidade social, são evidentes as limitações existentes e, até mesmo, o desrespeito contínuo de direitos fundamentais por parte do Estado, sendo geralmente os grupos minoritários os mais prejudicados.

É importante lembrar que a luta desses povos e populações tradicionalmente alijados de seus direitos e a positivação de seu reconhecimento nas constituições são frutos de um longo e contínuo processo de lutas sociais contra a tradição europeia liberalista de direito. Direito esse pautado no homem individual, que não respondia satisfatoriamente às demandas dessas populações, tendo em vista que o seu modo de viver comunidade nem sempre se “enquadrava” adequadamente às normas que partiam desse pressuposto individualista (SHIRAIISHI NETO, 2004, p. 180).

Assim sendo, esses novos direitos conquistados por tais povos, populações e etnias são legítimos “Direitos achados na Rua”, dado que o direito é conquistado pelo clamor dos

sujeitos coletivos em suas lutas que, em algum momento, acabam por serem positivados, mas que não têm a sua origem a partir do Estado (SOUSA JÚNIOR, 2008; ROCHA, 2011, p. 46-47).

A partir de perspectiva semelhante, Bourdieu (1989, p. 248) discorre sobre o processo de formação das normas jurídicas, no qual,

[...] o verdadeiro legislador não é o redactor da lei mas sim o conjunto de agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados às suas posições em campos diferentes (campo jurídicos, e também campo religioso, campo político, etc.) elaboram aspirações e reivindicações privadas e oficiosas, as vezes fazem acender ao estado de ‘problemas sociais’, organizam as expressões (artigos de imprensa, obras, plataformas de associações ou de partidos, etc.) e as pressões (manifestações, petições, diligências, etc.) destinadas a ‘fazê-las avançar’. É todo este trabalho de construção e de formulação das representações que o trabalho jurídico consagra, juntando-lhe o efeito de generalização e de universalização contido na técnica jurídica e nos meios de coerção cuja mobilidade esta permite.

Inclusive, como uma das formas de vencer essas dificuldades, no que se refere ao reconhecimento e efetivação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, Shiraishi Neto (2004, p. 182) propõe o seguinte: que o Princípio da Dignidade Humana, princípio basilar dos ordenamentos jurídicos ocidentais, seja substituído pelo Princípio da Pluralidade como centro do ordenamento jurídico de forma que se recupere e se efetive o verdadeiro significado de “sociedade plural”.

Esse problema do efetivo reconhecimento das formas de fazer, criar e viver dos povos e comunidades tradicionais é percebido na atuação Estatal, cujas políticas públicas de caráter universalizantes acabam por desrespeitar o modo específico dessas comunidades (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 180).

Mas como o pensamento europeu de sociedade, transportado ao Novo Mundo mediante o processo de colonização, ainda se mostra na atualidade? Quais foram as suas consequências para os povos e comunidades tradicionais ou autóctones? É o que trataremos a seguir.

## 2.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE, A REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA E DOS POVOS TRADICIONAIS NOS MOLDES OCIDENTAIS

Para uma melhor compreensão de como o modelo individualista ocidental se espalhou pelos países colonizados (se fazendo ainda presente) é necessário, também, realizar uma breve análise sobre o conceito de “natureza” e “propriedade privada” e como essas formas de representação relacionam-se diretamente com a forma de representação dos povos e comunidades autóctones pelo europeu colonizador.

Para proceder a essa análise, parte-se da perspectiva de que cada cultura possui uma forma específica de se relacionar com a natureza (HERRERA FLORES, 2004). Assim, parte-se dos ensinamentos de Roger Chartier (2002, p. 66-67), que para tratar da problemática do subjulgamento e da exclusão dos povos e comunidades tradicionais, mostra-se ser necessária uma análise discursiva (genealógica e crítica) das representações ocidentais da natureza e da propriedade privada.

Para o Ocidente, a natureza está diretamente imbricada com a ideia de propriedade privada. A despeito de a propriedade privada ser considerada como algo natural<sup>34</sup> (alguns a consideram como direito natural), esta espécie de relação jurídica (propriedade) dos homens com os bens disponíveis não é universal, não existiu durante toda a história humana. Na verdade, a concepção de propriedade privada absoluta, e que também até pouco tempo era representativamente absoluta na cultura ocidental (atualmente existem condicionantes à propriedade privada), se desenvolveu recentemente na história humana. Teve o seu início durante o período mercantilista, foi teorizada durante três séculos (XVI a XVIII) e aplicada por mais de dois séculos (XIX até os dias atuais) (MARÉS, 2003, p. 17-18).

O principal teórico moderno que versou sobre a propriedade foi John Locke, que viveu entre o século XVII e início do século XVIII. Colocando de forma bem sucinta, para Locke, a origem da propriedade era o trabalho humano. Ou seja, o trabalho era a única maneira de criar propriedade. Segundo ele, era lícito a todos se apoderar (tornar-se proprietário) daquilo que tivesse condição de usar, ou seja, que não se corrompesse pela incapacidade de uso. Todavia,

---

<sup>34</sup> Esse processo de naturalização de fatos sociais, instituições, organizações e representações é chamado de reificação, ou seja, “[...] oculta-se a sua historicidade, as múltiplas situações concretas que permitiram sua formação, sendo apresentadas como realidade em si. Os efeitos das relações de poder constituintes do sistema do real são tidos como sendo a totalidade. Esquece-se de sua origem social e são consumidas e reproduzidas em seu estado ingênuo, como dados naturalizados” (ROCHA, 2014, p. 94)

ainda para esse autor, seria lícito acumular, de forma indefinida, dinheiro ou imóveis, tendo em vista que não seriam bens corruptíveis (MARÉS, 2003, p. 23-24).

Mas sobre o que o trabalho humano seria exercido? Para o autor o trabalho é exercido sobre os bens da natureza (matérias-primas), que deveriam “render”, sendo que, para que isso ocorresse, os bens naturais precisariam ser apropriados individualmente para que fossem utilizados como matéria-prima para o trabalho humano. Portanto, como para Locke teoricamente existia uma igualdade de oportunidades entre os todos os indivíduos para a apropriação dos bens naturais, estes bens seriam “coisa comum”, pois apropriáveis por qualquer um em igualdade de condições, bastando que assim o quisesse (SEMENT DE FRUTOS, 2004, p. 120-121).

A partir dessa linha de raciocínio, ao considerar como regra o fato de que todos teriam as mesmas condições de acesso aos bens naturais e que todos os bens naturais poderiam ser apropriados individualmente, pois eram bens comuns a todos, Locke, na verdade, baseou-se em uma premissa lógica que não se mostra verdadeira. É de fácil percepção que o acesso aos bens naturais não se dá de forma igual aos indivíduos e sociedades. A natureza é diferente em cada parte do mundo, existindo locais com mais recursos, outros com menos. Além disso, o pressuposto lógico (falso) de que a apropriação privada da natureza é natural e desejável acaba por, de fato, legitimar a apropriação indiscriminada dos bens naturais, pois parte da lógica individualista. Dessa forma, a natureza, que na teoria era classificada como “coisa comum”, na prática, acaba sendo considerada como “coisa de ninguém” e, portanto, apropriável individualmente e indiscriminadamente (SEMENT DE FRUTOS, 2004, p. 123-124).

Ainda segundo a teoria lokiana, “deus” havia dado aos homens o “mundo inteiro”, que não poderia ser deixado incultivado, deveria sobre ele ser trabalhado. Afirma, ainda, que esse cultivo (trabalho) deveria ser feito pelos “homens trabalhadores e racionais”. Mas quem seriam esses “homens trabalhadores e racionais”? Seriam, claro, apenas os homens das sociedades burguesas nos moldes das sociedades europeias. Todos os outros seres humanos, em contradição aos homens da sociedade burguesa (como os indígenas e africanos, por exemplo), eram tidos como irracionais e não trabalhadores.

Portanto, a partir da lógica apresentada, os índios e outras comunidades não burguesas não seriam racionais e, em consequência, não seriam trabalhadores, portanto, não poderiam ser proprietária de qualquer bem. Nesse sentido, os bens naturais e a própria terra dos indígenas e das outras comunidades não burguesas poderiam ser apropriadas independente da

utilização coletiva ou individual dada indivíduos que ali viviam (SEMENT DE FRUTOS, 2004, p. 127-128).

Não é à toa que o mercantilismo estava pautado na apropriação de bens naturais das colônias que eram encaminhadas para as metrópoles para o bem comum dos povos “racionais e trabalhadores”. Essa lógica de apropriação dos bens naturais e de desconsideração da humanidade dos povos indígenas e tradicionais, legitimada filosoficamente, também o foi juridicamente e politicamente a partir do desenvolvimento do Estado-Nação e com a criação das normas jurídicas internas e as normas internacionais. Foi legitimada, ainda, pelo próprio conhecimento científico, que se “autointitulou” como a única forma de conhecimento capaz de alcançar a verdade, reduzindo todas as outras formas de conhecimento em superstições e falsas visões sobre a realidade (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 21-35).

Para a cultura ocidental moderna a própria noção de cultura (e tudo que nela está abarcada como a arte, o trabalho, a política etc.) é considerada como um refúgio do homem contra a barbárie e o perigo da natureza selvagem, que precisa ser dominada em benefício dos homens racionais (HERRERA FLORES, 2004, p. 40). Essa forma de representação da natureza, inclusive, pautou-se em textos bíblicos, como o presente em Gênesis 1:26.<sup>35</sup>

Como se pode perceber, a relação existente entre a cultura ocidental moderna e a natureza, de maneira geral, é conflituosa, pautada em uma perspectiva de subordinação, apesar de atualmente existirem correntes discursivas contrárias a essa perspectiva. Isso não quer dizer que todas as culturas se relacionem dessa forma (conflituosa, buscando a dominação) com a natureza. É evidente que culturas autóctones, chamadas de “tradicionais”, como os indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc., de maneira geral, vivem em relativa harmonia com a natureza, porque utilizam os seus recursos respeitando os seus ciclos naturais.

Mas, novamente, devemos retornar a pergunta já feita: como esse modelo de pensamento individualista conseguiu se difundir pelo mundo? Quem responde é Edgar Morin (2010), para quem, a partir de um movimento que ele denomina “mundialização do ocidente”, por meio do mercantilismo, do colonialismo e de guerras, os europeus exportaram as suas instituições, modelo econômico, ideologias, ideias, representações, discursos etc. para as outras partes do mundo em que se instalavam.

---

<sup>35</sup> “Façamos o homem a nossa imagem, conforme a nossa semelhança; e *domine* sobre os peixes do mar, e sobre as aves dos céus, e todo o réptil da terra conforme a sua espécie. E viu Deus que era bom” (grifo nosso) (Gênesis 1:26). Apesar de o texto na tradução da Bíblia utilizar o verbo “dominar”, atualmente existem esforços exegéticos no sentido de mudar essa concepção de dominação da natureza contida no texto bíblico, com o intuito de realizar uma releitura buscando uma interpretação de harmonia entre o homem e a natureza. Nesse sentido ver a obra *Toda a criação: bíblia e ecologia*, de Haroldo Reimer (2006).

E de forma mais específica, quais foram as consequências desse processo de mundialização para as comunidades e povos tradicionais?

### 2.3 A MUNDIALIZAÇÃO DO OCIDENTE E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: O CONFLITO E O EPISTEMICÍDIO

Conforme já citado anteriormente, cada cultura possui um modo próprio de “enxergar” o mundo a partir de seu arcabouço de símbolos, representações e práticas. De forma simplificada, com base em uma lógica ocidental, as comunidades autóctones, chamadas pela ciência ocidental de “tradicionais”,<sup>36</sup> são vistas e classificadas a partir de algumas características, sobretudo as seguintes: 1) por sua relação de simbiose ou de profunda harmonia com a natureza; 2) pelo conhecimento aprofundado dos ciclos naturais; 3) pela noção de território ou espaço onde o grupo social se desenvolve socialmente e economicamente; 4) pela ocupação desse território por várias gerações; 5) pela preeminência e importância das atividades de subsistência, apesar de ser possível a manufatura de mercadorias; 6) pela acumulação reduzida de capital; 7) pela importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal, assim como às relações de compadrio e parentesco para o exercício de atividades culturais, econômicas e sociais; 8) pela importância dos mitos, simbologias e rituais; 9) pelo limitado uso de tecnologia e pelo reduzido impacto ambiental; 10) pelo reduzido poder político; e 11) pela autoidentificação e pela identificação pelos outros como pertencente a uma cultura distinta (DIOGENES; ARRUDA, 2001, p. 26).

As características apresentadas como sendo inerentes às “comunidades tradicionais”, como é perceptível, são atribuídas em contraposição ao conhecimento e à forma de organização ocidental moderna, ou seja: pela não acumulação de capital, como é normal para a sociedade capitalista; pela prevalência de relações de solidariedade em contraposição a uma visão individualista; pela importância dada aos mitos, simbologias e rituais em contraposição ao conhecimento científico (que seria o único capaz de chegar à verdade); pelo uso limitado de tecnologia (como se as técnicas de sobrevivência dessas comunidades não fossem tecnologias) em contraposição ao mundo extremamente técnico que vivemos; pelo reduzido

---

<sup>36</sup> Cabe aqui realizar a crítica feita por Boaventura Santos (2003, p. 47) de que as características atribuídas ao tradicional são feitas com base no parâmetro ocidental de racionalidade. Aponta o autor que o tradicional pode ser tão moderno quanto a própria modernidade ocidental e que o que efetivamente existe é uma visão “pejorativa” da sociedade ocidental com relação a estas comunidades, que são vistas como “arcaicas”.

poder político em contraposição ao nosso modelo de organização civil baseado na dicotomia sociedade civil/Estado.

Para a ciência moderna as culturas autóctones são objeto de estudo, ou seja, algo que é passível de ser apreendido pelo método de pesquisa científico ocidental. Para seus estudiosos, as comunidades autóctones são consideradas como “outros”, ou seja, “selvagem”, e, portanto, inferiores (tanto as formas de organização social como as formas de conhecimento), disponíveis para serem usados e apropriados (DUSSEL, 1993; SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 28-29).

Como se nota, o conhecimento moderno ocidental parte de uma lógica de universalidade e de verdade universal que seria verdadeira para todos e em todos os tempos. Com essas características, o conhecimento moderno foi capaz (claro que com a ajuda do poderio econômico e militar proporcionado pelo desenvolvimento da economia capitalista) de “se propagar” (ser propagado e imposto) por todo o mundo (colonialismo) e, assim, desestruturar as formas de vida das comunidades autóctones, que possuem um sistema representativo, no geral, diverso da ocidental. Segundo Boaventura Santos et al. (2005, p. 22), todo esse processo acaba por ocasionar o “epistemicídio” das comunidades autóctones, ou seja, a morte de um conhecimento local perpetrada por uma ciência (cultura) alienígena. Nesse caso, a forma de organização social, as técnicas de sobrevivência e o modo de utilização dos bens naturais, considerados inferiores pela cultura e ciência ocidental, simplesmente eram “desconsiderados” e sistematicamente destruídos junto com o povo que os detém.

As culturas autóctones, além da própria inferiorização perpetrada pela cultura ocidental moderna, ainda são vítimas da própria degradação ambiental. Ao contrário do conhecimento ocidental, a cultura autóctone ou tradicional, em geral, está diretamente relacionada com os elementos locais e se desenvolve a partir de uma territorialidade específica. Portanto, a destruição ambiental das regiões em que essas comunidades vivem acarreta, também, a degradação de suas culturas. Apesar de haver um processo de ressignificação da realidade, pode ocorrer a “destruição” de certas formas de conhecimento (formas de fazer, criar e viver) que são específicas a certo tipo de território.

As comunidades autóctones são vítimas, ainda, do deslocamento das relações locais ou da intrusão nas suas relações de indivíduos que são distantes do contexto local e que

desarticulam as suas relações de solidariedade existentes.<sup>37</sup> Também são vítimas da destruição de suas territorialidades, decorrentes da ocupação por “agentes econômicos” de suas terras. São também vítimas da perda da identidade local, uma consequência do processo de homogeneização cultural midiático e consumista. São vítimas da falta de força política e representatividade nos Estados Nacionais em face de interesses econômicos existentes em suas terras; e do preconceito presente na própria “população” (não autóctone) contra as formas de fazer, viver e criar; entre outros fatores.

Exemplos claros de uma modernidade prejudicial tanto para as comunidades tradicionais como para a grande maioria dos camponeses<sup>38</sup> existentes no mundo são a Revolução Agrícola e a Revolução Verde. Essas revoluções conseguiram garantir um aumento extremo na produtividade agrícola, todavia ao custo: 1) da redução do número de pessoas trabalhando no campo, ocasionando a favelização dos grandes centros urbanos; 2) a pauperização do camponês, uma vez que não tem acesso aos benefícios dessas tecnologias;<sup>39</sup> 3) da destruição maciça da natureza, pelo desmatamento e contaminação dos solos e águas por meio dos insumos agrícolas; e 4) da desarticulação das formas tradicionais de vida em todo o mundo.

Apesar de mundialmente serem produzidos mais alimentos<sup>40</sup> que o necessário para alimentar a população existente, no ano de 2001, metade da população mundial vivia na pobreza, com um poder aquisitivo menor que dois dólares americanos por dia (MAZOYER; ROUDAR, 2010, p. 25).

---

<sup>37</sup> Segundo Ricardo Abramovay (1998), o modo de vida camponês está pautado a partir de um arcabouço de normas socialmente construídas e de relações interpessoais e de solidariedade e que, caso haja uma efetiva integração deste camponês a um sistema de mercado capitalista o próprio modo de viver camponês será desarticulado, o que inclui a destruição dos laços de solidariedade existentes e das normas socialmente construídas.

<sup>38</sup> É importante lembrar que diversas espécies de comunidades tradicionais possuem um sistema de produção camponês, como é o caso das comunidades quilombolas, ribeirinhos, fundo de passo, e outras (DALOSTO, TÁRREGA, 2014). Alguns autores chegam a falar em modo de produção indígena camponês.

<sup>39</sup> Menos de 10% dos estabelecimentos rurais (apenas os grandes) conseguiram “superar” todas as etapas das revoluções agrícolas. “Consequentemente, durante esse período [o da revolução agrícola e verde], mais de 90% dos estabelecimentos agrícolas menos favorecidos tiveram seu desenvolvimento bloqueado e empobreceram em virtude dessa baixa dos preços [dos gêneros agrícolas] a tal ponto que, uma após as outras, deixaram de existir e alimentaram com mão de obra a indústria e o setor de serviços em expansão” (MAZOYER; RODART, 2010, p. 28).

<sup>40</sup> Cabe aqui ressaltar que efetivamente houve o aumento na produção de alimentos no mundo após a Revolução Agrícola e a Revolução Verde. Todavia, a maioria dos alimentos produzidos a mais não foi destinada para alimentação humana (o mundo ainda convive com a fome pelo fato de muitos não terem acesso a alimentos, apesar de existir em quantidade suficiente para acabar com a fome mundial). Houve, na verdade, o aumento da produção de monoculturas (milho, soja, sorgo, trigo etc.), que foram destinadas à alimentação de animais para a produção de proteínas. Em média, para a produção de uma caloria de proteína são necessárias doze calorias vegetais. Portanto, a alimentação de animais (que é mais cara e pode ser consumida pelos países ricos) retira uma enorme quantidade de alimentos que poderia ser consumida por pessoas famintas (ABRAMOVAY, 1985).

Portanto, pode-se propor que, atualmente, vivemos em uma crise socioambiental, pois que estamos destruindo a natureza e as culturas (únicas) de diversos povos e comunidades vinculadas a essa natureza. Com a destruição das bases naturais de desenvolvimento de certa cultura destrói-se também a própria cultura, podendo ocasionar a destruição de uma população. Estamos destruindo o nosso ambiente bio(socio)diverso (HERRERA FLORES, 2004).

Antes, deveríamos reaprender a viver melhor com essas comunidades autóctones e seus valores que muitas vezes são mais solidários e sustentáveis que os nossos. Mas como esse processo de dominação colonial e de epistemicídios ocorreu especificamente no caso da cultura e das comunidades negras no Brasil?

#### 2.4 CULTURA, COMUNIDADES TRADICIONAIS E PRECONCEITO: A REPRESENTAÇÃO NEGRA E QUILOMBOLA NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Como já foi abordado no capítulo anterior, o negro, após ser introduzido no território brasileiro como escravo, nunca aceitou a sua condição feitorizada. Resistiu de diversas formas, inclusive com a formação dos quilombos. Com o passar do tempo a população brasileira passou cada vez mais a ser mestiça, em especial o campesinato livre, que a partir do século XVIII era majoritariamente negro e mestiço. Todavia, por meio da força privada e pelas legislações (as sesmarias, a Lei de Terra, e a legislação pós-império) essa população camponesa (que incluiu os negros que foram libertos com a Lei Áurea) teve o seu acesso à terra bloqueado, principalmente pelo fato de ser praticamente impossível obter o título de propriedade da terra ocupada.

Este processo exemplifica como a concepção de propriedade, cultura e natureza, apresentadas anteriormente (ocidental), de alguma forma, se refletiu no Brasil e influenciou todo o processo de ocupação das terras, com consequências até os dias atuais. Para melhor entender essa questão, mostra-se importante estudar como o preconceito foi e é existente em nossa sociedade e como esse preconceito com relação aos negros repercute na forma como esses grupos foram dominados e explorados. É o que faremos a seguir.

### 2.4.1 O preconceito no Brasil

A sociedade brasileira, a partir da colonização portuguesa, absorveu política e socialmente uma posição racista a partir de representações e discursos trazidos da Europa. O simples fato de o escravismo ser adotado como modelo de produção econômica está atrelado à representação de que o negro e o índio são inferiores, “selvagens” e que, portanto, poderiam ser escravizados e catequisados. Nesse sentido, de extrema importância mostra-se o estudo dessas representações e discursos racistas existentes na cultura brasileira, desde as suas origens até os dias atuais.

Para a análise aqui apreendida, utilizaremos o conceito de cultura apresentado por Roger Chartier (2002, p. 66-67), que a define como: todas as representações e práticas transmitidas historicamente, difundidas socialmente por meio de símbolos que são herdados e/ou construídos, permitindo aos homens comunicarem, perpetuarem e desenvolverem o seu conhecimento e as atitudes perante a vida.

Com base nessa perspectiva, mostra-se de extrema importância analisar a cultura, também, a partir dos conflitos de representações existentes entre os indivíduos e grupos sociais e as relações e os discursos de dominação existentes, assim como as relações econômicas e políticas. Assim como na relação “ser humano-natureza”, a relação “ser humano-ser humano” ou “ser humano-sociedade (grupos)” é cheia de contradições, oposições, dominações e resistências. Cada grupo – como os escravos, os senhores, os camponeses, os homens livres, os libertos (no passado) e o agronegócio, a indústria, os povos e comunidades tradicionais, a academia (no presente) etc.– busca afirmar e reafirmar as suas representações e práticas, em conflito com as demais. A compreensão dessa dinâmica é essencial para entender os mecanismos pelos quais um grupo impõe, ou tenta impor, a sua concepção do mundo social, os valores que são os seus, e o seu domínio<sup>41</sup> (BOURDIEU, 1989, p. 11-12; CHARTIER, 2002, p. 17).

Portanto, o estudo do preconceito no Brasil mostra-se importante para compreendermos melhor a nossa atual conjuntura e desvendar certos discursos reificados

---

<sup>41</sup> Edward Palmer Thompson (1998, p. 17), em sua obra *Costumes em comum*, busca demonstrar como “[...] a cultura plebeia [inglesa] tenha se tornado um conceito [...] localizado dentro de um equilíbrio particular de relações sociais, um ambiente de trabalhos de explorações e resistência à exploração”. Aqui se mostra um exemplo de estudo da cultura a partir do enfoque social, mas em que prevalece o caráter dinâmico e conflitivo de sua origem.

como verdade absoluta e que, na verdade, são construções sociais de determinada cultura e determinado tempo histórico.

Nesse sentido, no Brasil, a inferioridade do negro primeiramente foi justificada pela representação e pelos discursos de inferioridade da cultura africana, considerada selvagem, inclusive pelo próprio Estado, a partir da positivação de normas legitimadoras da escravidão. Com o fim da escravidão, o negro deixou de explicitamente ser considerado como inferior pela via jurídica, todavia, uma nova série de ciências buscava “desvendar” a inferioridade da raça negra (SCHWARCZ, 1998, p. 186; FLAUZINA, 2006, p. 97). Um exemplo evidente desse processo eram as teorias e a “ciência” produzida pelo Italiano Cesare Lombroso (ALVAREZ, 2005)

Até as primeiras décadas do século XX vigorava no Brasil uma mentalidade conservadora e fortemente marcada pelo racismo, que atribuía à presença do negro a explicação para o atraso do país (LINHARES; SILVA, 1999, p. 80). Em congressos realizados em 1911 (I Congresso Internacional das Raças) e em 1929 (I Congresso Brasileiro da Eugenia) foram feitas previsões de que as raças indígena e negra estariam extintas ou em fins de acabar no Brasil no início desse século. Era difundido que a raça branca era superior e que se sobreporia às demais. Eram comuns análises indicando a miscigenação de raças no Brasil como um dos fatores responsáveis pelo fracasso da economia nacional (SCHWARCZ, 1998, p. 176-177; SANTOS; MAIO, 2004, p. 62). Ainda na Primeira República e durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, desenvolveu-se uma criminologia racista no país, que considerava o negro inferior e perigoso e era ensinada nas academias de polícia (CUNHA, 1996; FLAUZINA, 2006, p. 72).

Apenas durante o Estado Novo de Getúlio Vargas começam mudanças efetivas nas formas de representação dos negros e mestiços na sociedade brasileira, mas apenas de modo parcial. A partir de 1930 são feitas campanhas oficiais nos meios de comunicação apresentando o mestiço (tanto com o negro como com o índio) como símbolo da identidade nacional. Elementos da cultura negra como o samba, a capoeira, o candomblé e o futebol foram incluídos, valorizados e difundidos como símbolos da nação brasileira. Apesar da exaltação desses elementos culturais mestiços, o racismo continuou a existir, de modo que não ocorreram mudanças efetivas nas condições de vida dessas populações (SCHWARCZ, 1998, p. 178).

Esse processo de inclusão cultural do mestiço feita por Getúlio caracteriza-se como uma legítima “tradição inventada”. Nos termos apresentados por Hobsbawm e Ranger (2012, p. 8), as tradições inventadas

[...] são reações a situações novas que ou assumem a forma de referência a situações anteriores, ou estabelecem seu próprio passado através da repetição quase que obrigatória. É o contraste entre as constantes mudanças e inovações do mundo moderno e a tentativa de estruturar de maneira imutável e invariável ao menos alguns aspectos da vida social [...].

Nesse caso houve uma invenção de uma tradição com o objetivo específico de transformar o Brasil, que até então era um aglomerado de estados, em uma verdadeira federação a partir da criação de uma identidade “nacional”, que era inexistente. Era necessária a criação da “nação brasileira” (CARVALHO, 2013, p. 83). Antes, as pessoas se identificavam apenas com a região ou o estado onde nasceram ou residiam. A escolha do mestiço como símbolo nacional não ocorreu despropositadamente. Deu-se pelo simples fato de a maioria da população brasileira ser negra e mestiça (condição que existia desde o século XVIII). Portanto, ao exaltar elementos culturais que eram considerados como vigentes em todo o país foi possível “criar” um “sentimento nacional”.

É nesse contexto [dos anos 30] também que uma série de intelectuais ligados ao poder público passa a pensar em políticas culturais que viriam ao encontro de “uma autêntica identidade brasileira”. Com esse objetivo é que são criadas ou reformadas diversas instituições culturais que visavam “resgatar” (o que muitas vezes significou “inventar”, ou melhor, “selecionar e recriar”) costumes e festas, assim como um certo tipo de história. (SCHWARCZ, 1998, p. 193).

Portanto, buscaram-se criar novas condições de sociabilidade que até então eram inexistentes, para responder a uma nova perspectiva política em vigor, que era limitar os poderes locais, fortalecer o poder central e unificar uma nação que era mais ligada ao estado federado do que ao Estado brasileiro (HOBBSAWM; RANGER, 2012, p. 8).

Essa ação estatal criou uma situação inusitada no Brasil, onde a sua sociedade era cada vez mais culturalmente sincrética e assimilacionista da cultura negra e indígena, mas permanecendo socialmente racista. Símbolos culturais negros foram assimilados pela política oficial do governo como “nacionais” e, neste contexto, passaram por um processo de branqueamento, como o caso da feijoada, que deixou de ser comida de preto para ser o prato nacional. O discurso oficial assimilou o mestiço como nacional, mas as desigualdades

vivenciadas no dia a dia pelos próprios negros e mestiços eram desprezadas (SCHWARCZ, 1998, p. 196, 201, 243).

Algumas características peculiares do racismo no Brasil podem ser apontadas em comparação a outras partes do mundo. A primeira é a de que no Brasil, após 1930, houve a negação de que a miscigenação levava à deterioração do ser humano, sendo que o mestiço era exaltado como símbolo nacional. Em terras brasileiras, a raça do indivíduo não é reconhecida a partir da descendência, como ocorre nos Estados Unidos, mas sim a partir de características fenotípicas, ou seja, pelas características físicas do indivíduo. Independente da origem, no Brasil, quanto mais branco melhor (SCHWARCZ, 1998, p. 182, 186).

Como característica peculiar do racismo no Brasil há ainda a ideia de que por aqui não existe discurso oficial “racista” como ocorreu em outros lugares do mundo (como no caso do Apartheid Sul Africano). “Projetou-se aqui a imagem de uma democracia racial, corolário da representação de uma escravidão benigna” (SCHWARCZ, 1998, p. 188), diante da ocorrência de uma abolição tida como dádiva do Estado. Esse discurso por muito tempo foi reafirmado, dando a impressão de que até os dias atuais o racismo ocorre exclusivamente no âmbito privado, não existindo racismo institucional.

O racismo aparece, dessa maneira — e mais uma vez —, como uma expressão de foro íntimo, mais apropriado para o recesso do lar; quase um estilo de vida. É como se os brasileiros repetissem o passado no presente, traduzindo-o na esfera privada. A extinção da escravidão, a universalização das leis e do trabalho não teriam afetado o padrão tradicional de acomodação racial; ao contrário, agiriam no sentido de camuflá-lo. (SCHWARCZ, 1998, p. 204).

Apesar de parecer que socialmente não existia racismo e que há igualdade de condições entre negros, brancos, indígenas e mestiços, diversos são os dados que apontam que efetivamente os negros vivem em piores condições de vida (IPEA, 2011; CARVALHO, 2013, p. 52-53, 208). “Nas diferenças no acesso à educação e ao lazer, na distribuição desigual de rendas, estavam as marcas da discriminação, que fugia da alçada oficial mas era evidente no cotidiano” (SCHWARCZ, 1998, p. 208). Portanto, no Brasil, a cor da pele ainda hierarquiza (MATOS, 2006, p. 111).

A história oficial brasileira que foi difundida nas escolas do ensino formal sempre apresentou a versão histórica da existência dessa harmonia entre as raças, chegando até mesmo a difundir a existência de uma escravidão branda no Brasil, como se ter sido escravo não fosse algo tão ruim. De qualquer forma, esse exclusivismo histórico e o “mito da democracia racial” são apresentados como elemento formal de dominação e acobertamento

das injustiças históricas no Brasil diante da “ocultação” da opressão do passado (FLAUZINA, 2006, p. 38).

A complexidade do racismo no Brasil pode ser mais bem visualizada no Brasil no Censo de 1976, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse ano não foram definidas, previamente, as opções de raça ou cor que cada indivíduo poderia se declarar (branco, pardo, amarelo etc.), como é usual. Diante dessa situação, foram registradas 72 cores autodeclaradas pelos indivíduos censados. Interessante notar um marcante desejo de “branqueamento” da população em geral, dada a variedade de cores de pele em torno do termo “branco”, como: branca, branco-avermelhada, branco-melado, branco-morena, branco-pálida, branco-queimada, branco-sardenta, branco-suja, branquiça, branquinha. Este censo demonstrou que, mais que uma cor, o “branco” é uma aspiração social (SCHWARCZ, 1998, p. 228). “Quanto mais branco melhor, quanto mais claro superior, eis aí uma máxima difundida, que vê no branco não só uma cor mas também uma qualidade social [...]” (SCHWARCZ, 1998, p. 189).

Esse desejo de não identificação com a cor negra perdura desde o período colonial, visto que ser chamado de negro ou preto era sinônimo de ser chamado de escravo ou ex-escravo (CASTRO, 1997, p. 381). Portanto, podemos afirmar que ainda há uma continuidade nesse processo de hierarquização das cores (das raças) no Brasil, que persiste até os dias atuais.

Durante o período Vargas também houve, nas campanhas oficiais, a exaltação do trabalhador rural e da atividade no campo. Essa exaltação dos trabalhadores rurais, de forma indireta, acaba por exaltar grande parte da população negra e mestiça que, na época, em sua maioria, ainda vivia no campo. É interessante notar o relato de um neto de ex-escravo que vive em uma comunidade quilombola do Rio de Janeiro. Ele exalta Vargas como o responsável pela criação de direitos trabalhistas básicos para os trabalhadores rurais, ainda que, a bem da verdade, esses direitos tenham sido criados apenas para os trabalhadores urbanos, não sendo estendidos, portanto, para os trabalhadores rurais (MATTOS; ABREU, 2005). Esse tipo de relato demonstra a efetividade da propaganda estatal. Nesse ponto observamos mais uma vez a inclusão cultural ou a exaltação dos trabalhadores rurais sem a efetiva mudança nas condições sociais dessa população.

Dando continuidade no desenrolar histórico, durante o período militar, com a redemocratização e o avanço da economia neoliberal, os ricos ficaram mais ricos (geralmente brancos, com boa educação e capitalizados) e os pobres mais pobres (negros e mestiços, com

pouca educação e descapitalizados) (FLAUZINA, 2006, p. 84; CARVALHO, 2013, p. 215-218). Segundo Carvalho (2013, p. 216 e 217), dentro do grupo da população mais pobre existe uma “classe” que é ainda mais alijada em seus direitos. “São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos”, invariavelmente negros ou pardos, analfabetos ou com educação fundamental incompleta. Esses indivíduos não se sentem protegidos pela lei ou pela sociedade, posto que sua experiência de contato com agentes do Estado no geral é traumática. Dentro dessa “classe” inferior podemos incluir os quilombolas, pois, no geral, são negros, analfabetos ou com pouca educação formal e trabalhadores rurais e com acesso precário à terra, geralmente por meio de simples apossamentos.

É impressionante observar como o preconceito é capaz de se infiltrar em todos os níveis sociais, como podemos observar no livro diário de Coralina de Jesus (2005), *Quarto de despejo*, uma negra, pobre e favelada que relatou parte de sua vida na favela do Canindé (existente antes da construção da Marginal Tietê) na cidade de São Paulo, capital, entre 1955 e 1960. Em diversos relatos é possível verificar como a hierarquização das cores de pele (raças) era algo incrustado em seu mundo de representações e por outros personagens que povoavam o seu cotidiano.

Em um dos relatos a autora conta que a sua filha queria comprar uma mãe branca para que ela pudesse ter sapatos (JESUS, 2005, p. 60). Outro exemplo é como Carolina descreve dois meninos que haviam fugido da então Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (Febem)<sup>42</sup> e se refugiado na favela: “[...] um era mulato claro. Um rosto feio. Um narigão. O outro era branco e bonito” (p. 78). Em outra ocasião Carolina relata: “[...] depois circulei pela rua Porto Seguro. Encontrei com aquele moço loiro, alto e bonito. O tipo de homem que as mulheres gostam de abraçar” (p. 105).

Em uma passagem emblemática é interessante notar que a autora considera melhor “ser branco” e passar fome do que “ser preto” sem passar fome, como pode ser visto no diálogo entre ela e o filho de uma vizinha da favela que queria que ela fosse a sua mãe, pois a sua genitora o deixava passar fome. Nessa oportunidade ela responde: “ – Se você fosse meu filho, você era preto. E sendo filho de Rosalina você é branco” (p. 92). Em outra situação a autora afirma: “ – Ela é branca. Tem direito de ganhar mais” (p. 108).

---

<sup>42</sup> Antiga instituição de internação de adolescentes infratores em São Paulo.

Diversas outras partes da obra poderiam ser apresentadas como exemplos da internalização e difusão do racismo, até mesmo pelos oprimidos, como as várias partes da obra de Carolina em que a cor negra é correlacionada com o adjetivo “fedido”. O mais importante é notar como a própria autora encarava a questão da cor na sua época e na sua condição. Como se pode observar, o negro é feio, o branco bonito. É melhor passar fome e ser branco do que ter o que comer e ser negro. Os brancos têm direito de gastar mais do que os negros (porque ganham mais!).

Schwarcz (1998, p. 174-176) apresenta outra obra literária em que o preconceito era existente e difundido como a ordem natural das coisas. No livro *Conto para crianças*, lançado em 1912 no Brasil, tem como ponto central demonstrar como uma pessoa negra pode tornar-se branca. Em uma das histórias uma personagem é “A princesa negrinha”. Segundo a história, em um reino havia uma rainha que não conseguiu engravidar. Diante de seu infortúnio ela rogou aos deuses que gostaria de ter uma filha, mesmo que fosse escura como a noite. O seu desejo foi atendido por uma fada madrinha. A rainha engravidou e deu à luz a uma menina “negra como o carvão”. Como redenção para essa “maldição”, havia a possibilidade de a princesa tornar-se “branca como o leite”, desde que não saísse do castelo até que completasse 16 anos de idade. Um dia a princesa descumpriu a ordem de seus pais e saiu do castelo. A partir deste momento ela tornou-se definitivamente negra. Desamparada e distante de sua família, a princesa negrinha aceitou casar-se com o “animal mais asqueroso que existe sobre a Terra”. Na noite de núpcias a princesa negrinha chora, mas não pela condição de seu marido e pela “desgraça” de ter de aceitado esse matrimônio, mas sim pela impossibilidade de algum dia poder tornar-se branca. Moral da história, ser negro é mais feio do que o mais feio dos seres.

Mas se esse preconceito sempre existiu, como os negros e mestiços se portam diante dessa conjuntura social no Brasil?

#### 2.4.2 A negação da identidade negra e a busca da propriedade como estratégias de sobrevivência

Conforme apresentado até agora, o “ser negro” não era valorado positivamente. A sociedade racista assim impunha: o negro era inferior e deveria manter-se nessa posição.

Diante dessa situação, para quem efetivamente nascia negro ou mulato, qual a vantagem de assumir a sua identidade negra em uma sociedade racista sem perspectivas de mudança? Os negros eram alvo de discriminação racial e estavam em desvantagem na estrutura socioeconômica em relação aos brancos. Tal fato dificultava a sua mobilidade social. Esta pode ser apontada como uma das razões pela qual as “populações de cor” ficaram impedidas de ascender socialmente em grande número (DOMINGUES, 2011, p. 120).

As populações negras, em face da rigidez social e dos diversos entraves sociais ligados a sua cor de pele, tiveram de enfrentar, sozinhas, o desafio da ascensão social e frequentemente o fizeram de forma original por meio do esporte (futebol), da música (samba) e da dança (carnaval) (CARVALHO, 2013, p. 53).

Se a ascensão social pelas vias originais acima apontadas era restrita, uma alternativa era “branquear-se” (DOMINGUES, 2011, p. 121). Conforme já foi apontado anteriormente, a ideia do branqueamento persiste até hoje e acabou comprovada no Censo do 1976. Os diversos eufemismos da cor negra demonstram a busca de uma identificação e aproximação com a cor branca. “Chegamos, de tal modo, não só ao ‘quanto mais branco melhor’ como à já tradicional figura do ‘negro de alma branca’; branca na sua interioridade, essa figura representou, sobretudo até os anos 70, o protótipo do negro leal, devotado ao senhor e sua família, assim como à própria ordem social” (SCHWARCZ, 1998, p. 205).

Logo após o fim da escravidão os recém-libertos buscavam afastar-se da qualificação de negro ou preto, estritamente ligada ao escravo (CASTRO, 1997, p. 383). Nos dias atuais, no imaginário brasileiro a representação do negro ainda está atrelada à escravidão.

Ou o negro assume a representação de trabalhador, que deve ser grato e leal ao seu senhor (patrão), que o protege (é benevolente por lhe oferecer emprego), ou assume a posição de vagabundo ou de malandro. Nesse último caso, busca usar do “jeitinho brasileiro” para conseguir vantagens ou não trabalhar (SCHWARCZ, 1998, p. 198-201) (apesar de o chamado jeitinho brasileiro ser, na verdade, parte da própria cultura política clientelista,<sup>43</sup> em vigor no Brasil, que é majoritariamente realizada por brancos). Portanto, o ser negro era marcado por dois extremos: ou se era um negro de alma branca, fiel e trabalhador, conformado com a subordinação imposta, ou se era um malandro, negro ou preto preguiçoso, avesso ao trabalho.

---

<sup>43</sup> Nunes (2010, p. 63) define clientelismo como “[...] um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentre um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico”. Um exemplo básico de clientelismo é o oferecimento de um cargo na administração pública em troca de apoio político.

A cor negra está relacionada, ainda, ao banditismo e a uma sexualidade exacerbada. O negro é considerado mais perigoso e mais libertino ou depravado do que os brancos (FLAUZINA, 2006, p. 133).

As estratégias de branqueamento dos negros vão além da simples camuflagem da sua cor de pele. Rodrigues (2014, p. 180-181), analisando a trajetória de ex-escravos em uma fazenda do interior de Minas Gerais, relata que os próprios libertos, como estratégia de sobrevivência, adotaram o sobrenome do seu ex-senhor, de uma família prestigiada na região. Apesar de o sobrenome carregar simbolicamente a ideia de subordinação, tinha como objetivo angariar um pouco desse prestígio da família branca para si.

Outro exemplo é a própria comunidade quilombola Kalunga, em que alguns membros da comunidade se identificam como “donos da terra” e classificam outros como “negros de verdade”. Os “donos das terras” são aqueles que “são mais claros” (e segundo eles mais bonitos), justificando esse “posicionamento superior” pela suposta condição de parentesco com algum “senhor branco” que viveu na região. Essa ligação de parentesco é apresentada, ainda, como justificativa para se autointitular como “donos da terra”. Isso se dá, principalmente, pelo fato de a propriedade “legítima” durante o período imperial da terra ser uma exclusividade dos “senhores brancos”. Legalmente, estes podiam ser proprietários nos termos da Lei de Terras de 1850 (MARINHO, 2009, p. 21-22). Conforme relata Marinho (2009, p. 22), “no caso da família Santos Rosa do Vão do Moleque o personagem histórico que os credencia como ‘donos da terra’ é Luciano Alves Moreira, proprietário da Fazenda Curriola, que hoje é ocupada por seus bisnetos e tataranetos, todos Kalunga”. Isso apesar de a própria autora não ter localizado qualquer indício (nos cartórios e registros eclesiásticos) da existência do Sr. Luciano na região.

É importante lembrar também que essa estratégia de “branqueamento” dos negros está associada à própria atuação social e principalmente estatal, no sentido de dificultar a construção de uma identidade negra no Brasil, em um legítimo projeto de controle da população negra (FLAUZINA, 2006, p. 109). Os locais de manifestação e organização coletiva de negros foram socialmente perseguidos pela sociedade e pelo Estado. O quilombo era perseguido e destruído; o campesinato negro/mestiço era e ainda é expulso das terras em sua posse e eram/são alvo do discurso higienizador; os locais de culto afrodescendente eram perseguidos e posteriormente apenas poderiam existir com autorização policial; os bairros de maior concentração negra são mais policiados etc. Reprimidos nas suas tentativas de construção de uma identidade negra coletiva e oprimidos por discursos e representações

racistas, afastar-se desses discursos e representações mostra-se como uma efetiva estratégia de sobrevivência.

Nessa direção, cabe fazer a seguinte pergunta: qual o sentido de uma comunidade se afirmar ou buscar resgatar uma memória de origem quilombola antes da Constituição de 1988?

Além do racismo em si, na época da escravidão o quilombo era uma forma de organização social proibida e coibida, representada socialmente como local de negros bandidos e violentos. É muito diferente a concepção atualmente difundida de quilombo: como local de resistência a um sistema injusto e autoritário, simbolizado pelo quilombo de Palmares. A ideia de negros valentes lutando contra um sistema opressivo injusto inexistia até recentemente na nossa história. Até mesmo entre os negros buscava-se evitar estar relacionado com a imagem de quilombolas, como está relatado no jornal *Correio Paulistano* em 1886:

Certo dia o preto João Congo estando tranquilamente a trabalhar na fazenda de seu senhor notou que dois negros fugidos se aproximavam e que logo foram dizendo: – “Sai dessa vida preto velho, ela não serve para ti”. Ao que o preto leal reagiu: – “Eu não é que não vou ficar andando de par a par tal qual negro quilombola”. Ao que os negros irados disseram: – “Então preto covarde, tu vais é morrer”. (SCHWARCZ, 1998, p. 226).

Partindo do pressuposto das dificuldades socialmente construídas para os negros, ainda mais para negros identificados como quilombolas, que durante o período escravista estiveram atrelados à representação de bandidagem, é totalmente compreensível e razoável supor que algumas comunidades rurais negras que eram remanescentes de quilombos não se identificassem como tal e buscassem camuflar essa procedência.

Como indício desse “esquecimento” da condição de quilombola, temos os relatos do Sr. Tosinho e da Dona Procópio, ambos moradores do comunidade Kalunga, apresentados no documentário *Kalunga: nossa história, nossa liberdade* (KALUNGA, 2003). A comunidade Kalunga é comprovadamente uma comunidade remanescente de um quilombo. Todavia, tanto o Sr. Tosinho como a Dona Procópio não sabiam dizer ao certo qual era a origem dos Kalunga. Segundo os relatos, eles estão ali desde os seus bisavós sem saber ao certo como ali chegaram. Apesar de relatada a existência de um medo de “pessoas de fora” feito pela antropóloga Mari Baiocchi (2013, p. 22) durante os seus primeiros contatos com os Kalunga, nas narrativas dos membros da comunidade quilombola não há qualquer referência à condição de “escravo fugido”.

Nesse mesmo documentário há ainda o relato do Sr. Rosalino, que, contrariamente dos outros relatos citados, conta que os mais velhos não permitiam que as crianças ouvissem as suas conversas sobre o passado da comunidade, com medo de que as crianças soubessem da condição de ex-escravos refugiados e que, pela inocência, acabassem “repassando” essa informação para pessoas desconhecidas, o que poderia trazer problemas para a comunidade. Nesse caso há a menção da condição de “ex-escravo fugido”, todavia, como se percebe, essa memória do passado não era repassada livremente na comunidade e era algo para ser mantido “em segredo”, dada a sua potencialidade de trazer problemas para todos.

A partir desses elementos, podemos apresentar a hipótese de que comunidades negras rurais que efetivamente fossem remanescentes de quilombos com o passar do tempo e no processo de transmissão das tradições acabaram por ter esse elemento “esquecido” ou deliberadamente ocultado como estratégia de sobrevivência. Ressaltamos que o fenômeno quilombola, em sua concepção estritamente histórica, persistiu apenas até 1888, quando a abolição foi extinta. Portanto, são mais de cem anos de diferença entre o “último quilombo”, nos termos jurídicos e históricos da época escravista, até a Constituição de 1988, que novamente trouxe em um texto legal que versa sobre quilombos no Brasil.

O próprio quilombo, como forma de organização clandestina, era considerado ilegal, e o apossamento de terras feito pelos quilombolas em hipótese alguma seria considerado legítimo pelo Estado imperial, apesar de, em tese, ser possível o reconhecimento das posses pela Lei de Terras. Não havia qualquer sentido lutar por uma terra a partir de uma identidade discriminada (tanto pela negritude como pela representação de ser quilombola) em uma sociedade que já negava o direito à terra até mesmo para os brancos livres pobres. Conforme nos ensina Arruti (2008, p. 329),

[...] seria necessário reconhecer também que tais camponeses [campesinato negro] tenderam a negar qualquer vinculação com formas sociais proibidas e perseguidas – quilombolas ou similares a ela – [...]. As formas nativas de denominação das terras de uso comum passam, então, a serem vistas como derivações de mitos de origem, que encobrem formas de apossamento e de organização proibidas pela ordem escravocrata.

Portanto, faz todo o sentido o dado apresentado por Mattos (2006) de que a maioria das comunidades consideradas remanescentes de quilombos estudados nas décadas de 70 e 80 tinha o mito de origem da posse coletiva da terra por meio de doações senhoriais. Essa era a lógica: as comunidades negras rurais não dispunham de recursos para a compra de terras. Portanto, o recebimento de terras por meio de doação (algo que efetivamente ocorreu para

algumas comunidades) mostrava-se como o meio mais lógico de acesso “legítimo” da terra (legítimo no sentido de o ato de doação ser uma relação jurídica, reconhecida e protegida pelo Estado, passível de ser convertida em título de propriedade).

Outras comunidades, todavia, nunca tiveram qualquer documento ou título que legitimasse a posse do território ocupado, sendo a total falta de qualquer documento ainda a regra no Brasil. O não possuir o “título de propriedade” para as populações negras e mestiças sempre representou e representa uma situação de extrema insegurança, tanto jurídica quanto social. Relatos de desmandos e de injustiças sociais contra comunidades rurais pobres (o que inclui as comunidades rurais negras) são comuns na literatura. São vários os relatos específicos de atuais comunidades consideradas como quilombolas que sofreram alguma tentativa de espoliação das terras que tradicionalmente ocupam.

Por exemplo, na comunidade quilombola José Borges de Vieira, localizada no município de Uruaçu, GO, o ancião com o mesmo nome da comunidade relata que nos anos 1950 surgiram vários indivíduos interessados em realizar contratos de meação com os agricultores (analfabetos) da região, no qual estavam incluídos os membros da sua comunidade. Depois de alguns meses um comandante da polícia exigiu que todos os ocupantes e proprietários saíssem das terras, pois haviam, na verdade, firmado contratos de doação de suas posses e propriedades. Deu-se ação violenta da polícia, sendo as casas destruídas e as plantações e criações recolhidas e destinadas a outras cidades da região (SOLAZZI, 2014, p. 3752).

Outro relato conta que na comunidade quilombola Kalunga um indivíduo comprou a posse de uma senhora (analfabeta) de família numerosa por um valor irrisório. Todavia não foi feito contrato. Na oportunidade, o indivíduo apenas colheu a digital da senhora em uma folha de papel A4 em branco, que posteriormente foi transformado em um contrato cuja extensão apresentada era muito superior à área de que essa senhora era ocupante, com a finalidade de posteriormente regularizar a posse e possivelmente obter a propriedade junto aos órgãos oficiais. Felizmente, o Estado de Goiás, após a denúncia da situação feita por um morador da comunidade, interveio regularizando a propriedade dos moradores da região, evitando que a grilagem<sup>44</sup> se realizasse (SOARES, 1993, p. 52-53).

Outro relato dá conta de que na comunidade quilombola de São Francisco do Paraguaçu ou do Boqueirão, no Recôncavo Baiano, os “pretensos donos” utilizam-se de várias estratégias para tentar espoliar as terras da comunidade. Entre elas está o ajuizamento de

---

<sup>44</sup> A grilagem é caracterizada pela realização de ato ou atos ilícitos para a obtenção da posse ou propriedade de terras (SOARES, 1993, p. 51).

diversas ações possessórias na justiça julgadas procedentes. Nesse caso houve a ordem de desocupação da área com a ação violenta da polícia. Outras estratégias dos fazendeiros da região são a destruição das roças dos quilombolas e o cercamento das passagens para os mangues (DUTRA, 2011, p. 32-33).

Já na comunidade quilombola de Marambaia, localizada ilha de Marambaia, no estado do Rio de Janeiro, é patente o racismo institucional por parte da União. A ilha era pertencente ao Comendador Breves, que a utilizava como local de desembarque de escravos traficados da África. Lá recebiam os “primeiros tratamentos” e posteriormente eram distribuídos para venda. Na ilha também existia uma fazenda. Segundo a memória dos moradores, o Comendador antes de morrer havia feito uma doação “de boca” de parte de suas terras para os escravos libertos após a abolição da escravidão, com a finalidade de que permanecessem na fazenda e trabalhassem mediante o sistema de meação com a sua família. Legalmente, após a sua morte, a terra continuou titulada em nome da viúva. Após a ilha foi vendida à Companhia Promotora de Indústria e Melhoramentos, que pouco tempo depois entrou em situação de liquidação forçada. Em decorrência da falência da empresa, em 1905, a propriedade da ilha passou para o Banco da República do Brasil. O banco entrou em crise e, por fim, as suas propriedades foram revertidas para a União Federal. Após abrigar a Escola de Aprendiz de Marinheiros e a Escola de Pesca Darcy Vargas (que não era destinada para a população local, que é ribeirinha), em 1971 a ilha foi passada pela administração para a Marinha do Brasil. A Marinha editou regulamentações que proibiam o exercício de atividades econômicas na ilha, como atividades agropastoris (consideradas como degradantes do meio ambiente), e proibiu a construção de novas moradias. Além das proibições, diversas foram as ações de despejo promovidas pela União contra diversas famílias da região, sob a alegação de que os membros da comunidade quilombola eram “invasores”. Para tanto, pautava-se no argumento de que a cadeia dominial da ilha é clara no sentido de que ela pertence apenas à União e que nem a Marinha nem as administrações anteriores haviam firmado qualquer tipo de acordo que permitisse a ocupação dessas terras pelos moradores da ilha (YABETA; GOMES, 2013; DUTRA, 2011).

Nos exemplos apresentados fica evidente como a titulação mostra-se como elemento de segurança jurídica e social para essas comunidades. Nem mesmo a própria titulação em certas situações é suficiente para proteger a manutenção pacífica de suas terras, principalmente em decorrência do analfabetismo, do desconhecimento das leis e da má-fé de

grileiros, que enganam os pequenos produtores, conseguindo se apoderar da propriedade alheia.

Portanto, se atualmente as usurpações ocorrem aparentemente com certa frequência, o mesmo ocorreu durante toda a história brasileira. Por essas razões julga-se provável que até mesmo comunidades possivelmente remanescentes de efetivos quilombos “históricos” tenham buscado se afastar dessa identificação e, sempre que possível, apresentando o argumento, para tornar legítima a sua posse, de que elas foram doadas ou compradas, mesmo que essas transações não tenham ocorrido efetivamente.

Além disso, como já foi dito, o fenômeno quilombola nos momentos finais da abolição, quantitativamente, não era mais tão expressivo como já havia sido, principalmente pelo fato de que apenas parcela pequena da população total (entre 4% e 5%) ainda encontrava-se cativa. Ademais, como em geral os quilombos eram pequenos e no final da escravidão o campesinato livre era formado majoritariamente de negros e afrodescendentes, pode-se supor que muitos então quilombos nunca foram assim identificados pelas forças opressoras, pois essas comunidades acabavam por se misturar à população livre que vivia nos limites da frente de expansão.<sup>45</sup>

Portanto, a partir da argumentação até agora apresentada, podemos afirmar que comunidades efetivamente remanescentes de quilombo, como no caso da comunidade Kalunga, apenas existem nas áreas em que a frente pioneira<sup>46</sup> ainda não se consolidou, ou seja, nos locais em que o interesse do capital ainda não se mostra predominante. Em todas as outras áreas em que a pressão capitalista sobre a terra consolidou-se, os pequenos agricultores pobres, inclusive possíveis remanescentes de quilombos, e o campesinato negro originário do processo de desagregação da escravidão, em sua maioria, foram alijados das terras que ocupavam pelos meios já demonstrados anteriormente, tendo sido empurrados para a nova frente pioneira ou para os centros urbanos.

Como bem apresenta Yabeta e Gomes (2013, p. 102):

---

<sup>45</sup> A frente de expansão é caracterizada pelo avanço demográfico de indivíduos não inseridos de forma completa no mercado capitalista sobre a área ocupada por comunidades tradicionais, principalmente indígenas. Geralmente, na frente de expansão da rede de comércio e trocas existente o dinheiro está ausente. As transações comerciais e as relações de trabalho são pautadas por relações pessoais. Os indivíduos de frente de expansão são os camponeses, os grileiros, os mascates etc. (MARTINS, 1997).

<sup>46</sup> A frente pioneira é caracterizada pelo avanço da fronteira econômica para certa região, ou seja, o avanço de relações estritamente capitalistas. A frente pioneira é caracterizada pelo avanço da estrutura logística (estradas, portos, ferrovias) que facilitam o acesso, pela presença de empresários, fazendeiros, do pequeno agricultor moderno. Na frente pioneira a terra passa a ser mercadoria (MARTINS, 1997).

Também o quilombo e/ou a comunidade remanescente não foi nem é um território isolado. Sempre houve conexões de produção mercantilização de base camponesa, também com o caráter migratório, itinerante e nunca somente fixo. Tanto no passado do quilombo histórico como na realidade atual das comunidades remanescentes. Enfim, ontem e hoje os quilombos e/ou comunidades se encontravam e se encontram onde estavam ou estão os quilombolas. De ontem e de hoje.

A história brasileira e a forma de ocupação das terras no Brasil mostram que é injusto e imoral não considerar a própria migração/deslocamento das comunidades negras (o que inclui os antigos quilombos históricos) e até racismo da sociedade e do Estado brasileiro na configuração das atuais comunidades remanescentes de quilombo. Os quilombos estiveram onde estiveram, estão onde estão e estarão onde estarão, ou seja, nunca houve uma efetiva oportunidade de segurança na posse da terra, a mobilidade faz parte desse processo e deve ser considerado.

Já com relação à questão da identidade os quilombolas eram quem eram e atualmente são quem são. Conforme apresentado, quem iria querer ser identificado como quilombola numa sociedade em que o “ser quilombola”, além de já ser visto como inferior pela cor da pele, ainda era visto como bandido e perigoso? Portanto, mostra-se como uma efetiva estratégia de sobrevivência o “branquear-se” ou o “afastar-se” de uma possível origem efetivamente quilombola.

A hipótese de que diversas comunidades efetivamente remanescentes dos quilombos se integraram ao campesinato negro e afastaram-se da identificação precedente como comunidade quilombola mostra que, na verdade, de modo geral, os antigos quilombolas transformaram-se em camponeses negros e vice-versa. Todos viviam basicamente nas mesmas condições: sem segurança na posse da terra, integrados apenas subsidiariamente ao processo econômico nacional, sem proteção e perseguidos do Estado (seja pela perseguição e destruição, seja pela expulsão das terras ocupadas por forças estatais ou pelo alistamento forçado). Após a abolição a única condição que diferenciava os camponeses dos quilombolas foi extinta: o fato de serem escravos fugidos. No final das contas a opressão sempre existiu (total insegurança na posse da terra), sendo a única diferença a perseguição oficial aos quilombolas.

Mas afinal, por quais motivos e como a figura do quilombola “ressurge” na história brasileira? Por qual motivo há atualmente 2.474 comunidades quilombolas já certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e estimativas de que, no total, existam mais de 5.000 comunidades quilombolas no Brasil? (YABETA; GOMES, 2013, p. 79) Para responder a

essas perguntas, é necessário estudar tanto o processo constituinte que se iniciou em 1986 e que, ao final, acabou por ser prevista na nossa atual Constituição (Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias) como a exposição de motivos do Decreto Federal n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. É o que faremos a seguir.

## 2.5 A LUTA PELO DIREITO E O PROCESSO DE “RESSURGIMENTO” DO QUILOMBO NO BRASIL

### 2.5.1 O novo conceito de quilombo e a Constituição da República Federativa do Brasil

Conforme nos ensina Arruti (2008, p. 318-323), o termo quilombo não desaparece após a abolição da escravidão, mas sim passa por um processo de ressignificação. Primeiramente o termo é associado como local de “resistência cultural”, no qual se buscava resgatar a cultura africana no Brasil. Posteriormente, o termo quilombo passaria a ter uma conotação de resistência política, como um modelo de revolucionário de resistência popular. Por fim, em um terceiro momento, o movimento negro, somando a perspectiva cultural ou racial à perspectiva política, elege o quilombo como símbolo da resistência negra.

Apesar de ser possível identificar tal apropriação [como símbolo de resistência] desde a década de 1950, com o jornal negro *O Quilombo*, de iniciativa de Abdias do Nascimento, ela só se tornaria sistemática ao longo dos anos de 1970, com a redescoberta de Palmares. Inspirado diretamente no livro de Edison Carneiro, o movimento negro propõe o dia 20 de novembro (data em que se registra a morte de Zumbi do Palmares) como data alternativa ao treze de maio oficial e passa a convocar eventos anuais nesta data, insistindo ainda que os livros didáticos incluíssem a história do negro e, em especial, do Quilombo de Palmares. Em 1978, no momento de sua fundação, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (mais tarde abreviado para MNU) propôs que a data marcasse o Dia Nacional da Consciência Negra. Em 1980, Abdias do Nascimento publica o livro *O Quilombismo*, onde buscava dar forma de tese “histórico-humanista” ao quilombo, tomando-o como movimento social de resistência física e cultural da população negra, que se estruturou não só na forma dos grupos fugidos para o interior das matas na época da escravidão, mas também, em um sentido bastante ampliado, na forma de todo e qualquer grupo tolerado pela ordem dominante em função de suas declaradas finalidades religiosas, recreativas, beneficentes, esportivas etc. Assim, nesta ressemantização, “quilombo não significa escravo fugido. Quilombo quer dizer reunião

fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial”. (ARRUTI, 2008, p. 320, grifo nosso).

É importante ressaltar que, durante a década de 1980, estudos antropológicos sobre comunidades negras rurais buscavam não associar essas comunidades, geralmente denominadas “comunidades negras incrustadas”, com os antigos quilombos, tendo em vista que não necessariamente eram “resquícios” de comunidades quilombolas (ARRUTI, 2008, p. 321).

Apesar de “antropologicamente inadequado”, o quilombo, como símbolo de resistência negra, recebe uma atenção privilegiada durante o processo constituinte, que se iniciou em 1986. A proximidade com o centenário da abolição da escravidão no Brasil e a luta dos movimentos sociais “pró-negros” ou “pró-afrodescendentes”, inclusive um chamado Movimento Quilombolista, pautaram parte das discussões dos constituintes, principalmente na Comissão da Ordem Social, que era subdivida em outras três subcomissões, sendo uma delas a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. É interessante notar que a proposta de titulação das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos foi feita por meio de uma sugestão popular, de número 2.886, de autoria do Centro de Estudos Afro-brasileiro ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Houve uma segunda Sugestão, de número 9.015, de conteúdo similar, feita pela Constituinte Benedita da Silva. Como argumento, a autora do pedido ressalta o conhecimento de “comunidades negras isoladas” no Brasil, o que justificaria a inclusão da sugestão. Durante as discussões na subcomissão houve, inclusive, a participação popular na discussão da questão quilombola (SOUZA, 2013, p. 56-58).

Após todas as discussões na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e na Comissão da Ordem Social, o texto que seguiu no Anteprojeto da Comissão foi o seguinte:

Art. 107 – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Houve diversos ataques à questão quilombola durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, que havia incluído a versão final do anteprojeto apresentado pela Comissão da Ordem Social, como o Art. 490, com reações em defesa dos engajados na causa. Apesar dos esforços no sentido de preservar o Art. 490, foram aprovadas duas emendas supressivas, feitas pelos parlamentares Eliel Rodrigues, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro

(PMDB) do Pará, e Alcival Gomes, do PMDB de Sergipe, no sentido de excluir o Art. 490 da versão final da Constituição. O primeiro argumentou que a titulação de terras exclusivamente para negros enveredaria por um caminho discriminatório, criando guetos e praticando o *apartheid* no Brasil. O parlamentar argumentou, ainda, que criar regras exclusivas para uma raça seria discriminação e que o Brasil era um país sem discriminações raciais. Já o segundo argumentou que a proposta poderia criar conflitos entre entes federados, uma vez que poderia incorrer na perda de propriedade pertencente aos Estados sem qualquer compensação ou processo de desapropriação. Argumentou, por fim, que ficaria violado o “direito de propriedade” (SOUZA, 2013, p. 59-60).

Apesar da derrota parcial, uma semana depois da aprovação da supressão do artigo que previa a titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos o parlamentar Carlos Alberto Caó, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Rio de Janeiro, apresentou uma proposta de emenda popular que restaurava a redação original suprimida do Art. 490 previsto no Projeto de Constituição, ou seja: “[...] fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (SOUZA, 2013, p. 60-61).

No Parecer da Comissão de Sistematização houve a aprovação da proposta com o deslocamento do artigo relativo à propriedade das comunidades remanescentes para as Disposições Constitucionais Transitórias. Aparentemente esse deslocamento foi um artifício para retirada do foco sobre a questão e que possibilitasse a sua aprovação em outra oportunidade. Novamente o texto do artigo foi atacado por alguns parlamentares, mas a proposta foi vitoriosa e após algumas renumerações consagrou-se no Art. 68 do ADCT da CRFB (SOUZA, 2013, p. 61-65).

Mas por qual motivo utilizou-se a categoria de quilombo partindo do fato de que a comunidade científica da época falava “em comunidades negras isoladas” e não comunidades remanescentes dos quilombos? Aparentemente a utilização desse termo tinha como propósito carregar o simbolismo existente dos quilombos como locais de resistência à opressão. Essa afirmação é possível de ser feita após a análise dos discursos de diversos parlamentares durante os trabalhos da Constituinte iniciada em 1987. Exemplos são vários.

Já na fase de debates após a sistematização, o parlamentar Juarez Antunes (PDT – RJ) assim se pronuncia:

O clímax da abolição, além da necessidade política de uma medida desta natureza, deve-se em muito à luta dos próprios negros. E não foram poucas.

Desde a época do famoso líder Zumbi dos Palmares, que fundou a comunidade livre Quilombo dos Palmares, não faltou tempo nem data que não registrassem estes focos de lutas ininterruptas dos negros (ANC, maio 1987, p. 296).

Em um discurso do constituinte Amaury Müller (PDT – RS):

Não há como negar que o negro brasileiro, quase 100 anos depois de anunciada a sua redenção, permanece à deriva, relegado ao mais deplorável abandono, submetido à camisa-de-força do subdesenvolvimento econômico, social e cultural, e proibido de integrar-se plenamente à vida nacional [...]. Quantos novos Quilombos dos Palmares serão precisos para que o negro alcance sua verdadeira emancipação e veja respeitados seus direitos inalienáveis? Será preciso ressuscitar Zumbi João Cândido ou Cipriano Barata para que o negro conquiste sua cidadania? (ANC, maio 1987, p. 299-300).

A Sra. Benedita da Silva (PT – RJ) pronunciou o seguinte discurso:

No Brasil, as primeiras sementes a favor da liberdade foram plantadas pelos próprios escravos nos "quilombos". Sabemos que o país vive uma farsa! O racismo e a discriminação racial é uma estratégia de controle sobre o grupo negro, onde a mulher negra é a mais atingida em todos os setores da vida social. (ANC, ago. 1987, p. 505).

Em outra oportunidade a própria Sra. Benedita da Silva chega a afirmar que o Quilombo de Palmares foi o responsável pelo fim da escravidão (ANC, dez. 1987, p. 444).

Diversas são as citações aos atos de resistência negra à opressão sempre com enfoque nos quilombos, principalmente o Quilombo de Palmares e o Quilombo Ambrósio<sup>47</sup>. Portanto, supõe-se plausível levantar a hipótese de que, a partir da representação de quilombo oriunda do Quilombo de Palmares, fez-se uma analogia com as comunidades rurais negras isoladas que resistiram a todas as investidas de expropriação de suas terras e mantinham-se ainda como culturalmente diferenciados (ARRUTI, 2008, p. 323). População essa relativamente grande, vivendo isolada no meio de serras de difícil acesso, que resistiu por quase um século às investidas das forças do Estado, chegando alguns autores até mesmo afirmarem a existência de uma “nação Palmares”.

Arruti (2008, p. 323) reforça que, além da utilização do termo quilombo, pelo seu valor simbólico como um dos elementos da genealogia do Art. 68 dos ADCT da CRFB, deve-se levar em consideração ainda outra frente de luta. Refere-se à militância pela reforma agrária e aos estudos sociológicos sobre o camponês no Brasil, principalmente após

<sup>47</sup> Um grande quilombo que existiu em Minas Gerais no século XVIII

desnudadas muitas nuances sobre os processos de transmissão, controle e acesso à terra (uma vez que as comunidades camponesas negras tiveram o seu acesso à terra bloqueado). Nesse caso, essa militância atuou no sentido de que a Constituição não avançasse apenas sobre mecanismos gerais de reforma agrária, mas que reconhecesse, também, formas específicas de direito à terra com base nas diversos modos de ocupação de terras pelos povos e comunidades tradicionais, razão pelo qual pautou-se pela titulação coletiva das terras (ARRUTI, 2008, p. 323).

Essa ressemantização passa a levar em consideração, principalmente, o processo de transição da escravidão para um campesinato livre, que considera não apenas a estratégia do quilombo no sentido histórico para manutenção da posse da terra, mas como a negociação com os senhores, as doações, a compra etc. Ou seja, trata-se de qualquer estratégia utilizada para manutenção da posse da terra que era negada pelo direito positivo (ARRUTI, 2008, p. 324-325).

Portanto, a genealogia do Art. 68 dos ADCT da CRFB pauta-se pelos dois movimentos de luta: a luta por uma reforma agrária ampla, que reconhecesse formas diversas de apossamento e manutenção da terra, considerando as territorialidades específicas, e outro do movimento negro, que resgatou o quilombo como símbolo da resistência e da cultura negra no Brasil.

Independente dos objetivos pretendidos pelos parlamentares da Assembleia Nacional Constituinte foi aprovada uma política de Estado que obrigava este a titular as terras dessas “comunidades remanescentes dos quilombos”. É interessante notar que após a promulgação da Constituição, efetivamente, não se tinham muitas certezas sobre os efetivos objetivos do texto e suas possibilidades, sendo o seu texto final mais produto de um esgotamento das referências e do tempo de debates do que de um consenso (ARRUTI, 2008, p. 321-322).

Mas, após a positivação, como foi a sua aplicabilidade na realidade social? É o que será tratado a seguir.

### 2.5.2 O Art. 68 do ADCT da CRFB e a sua aplicação

Apesar de estar positivada no texto jurídico maior de nossa república essa política de titulação das terras mostrou-se problemática.

Em 1990 a FCP apresentou a seguinte definição de quilombo que serviria para a realização de todos os trabalhos relativos a esta temática: “[...] ‘quilombos são os sítios historicamente ocupados por negros que tenham resíduos arqueológicos de sua presença, inclusive as áreas ocupadas ainda hoje por seus descendentes, com conteúdos etnográficos e culturais’” (ARRUTI, 2008, p. 325). Essa primeira definição pautou-se exclusivamente em uma perspectiva culturalista de quilombo, apegada ao conceito histórico, desconsiderando totalmente o processo de formação do campesinato negro no Pós-Abolição.

O primeiro título concedido relativo a um território quilombola foi formulado apenas em 1995. A primeira regulamentação efetiva do Art. 68 do ADCT ocorreu somente em 2001, com o Decreto Federal n. 3.912, de 20 de setembro de 2001. Segundo esse decreto, era responsabilidade da Fundação Cultural Palmares iniciar e dar seguimento aos processos administrativos de identificação, delimitação do território e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (Art. 1º, *caput*). Todavia, esse decreto previa que apenas poderiam ser tituladas as terras ocupadas por quilombos existentes desde 1888 ou por comunidades remanescentes de quilombos existentes desde 5 de outubro de 1888 (ex-comunidades quilombolas após pouco mais de três meses da Abolição), mostrando-se totalmente restritivo, pois desconsiderava a dinâmica do campesinato negro no Pós-Abolição.

Já no governo Lula, que estava em maior consonância com os movimentos sociais organizados, em 2003, o Governo Federal editou novo regulamento para reconhecimento e titulação das terras consideradas como de remanescentes de comunidades de quilombo (Decreto Federal n. 4.887, de 20 de novembro de 2003). Na Exposição de Motivos n. 58, de 20 de novembro de 2003, expedida pela Casa Civil em conjunto com os Ministérios da Cultura e do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, publicado no *Diário Oficial da União* (DOU) no dia 21 de novembro de 2003, nas páginas 56 e 57, observa-se uma efetiva intenção governamental em dar um caráter social e de política afirmativa à titulação das comunidades remanescentes dos quilombos prevista no Art. 68 da ADCT. Como argumentação é apresentado o fato de que a sociedade civil organizada, principalmente os movimentos negros, assumiram explicitamente a luta pela “causa quilombola”:

[...] no dia 20 de novembro [de 1995], a História registrou notável manifestação de rua: a ‘Marcha do Zumbi de Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida’, que reuniu cerca de trinta mil pessoas em Brasília para a entrega de um documento pactuado entre as principais organizações e lideranças negras do País.

Diante da articulação da sociedade civil e com base na atualização semântica realizada pela antropologia sobre o termo “remanescente de comunidade dos quilombos”, assim como com o objetivo de atender aos preceitos e objetivos da CRFB, é apresentada uma definição de “remanescente de quilombo” desvinculada do conceito histórico de quilombo, que foi definido da seguinte forma:

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

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

O novo decreto regulamentador do Art. 68 dos ADCT alinhou-se com a Convenção n. 169, de 7 de junho de 1989,<sup>48</sup> que parte do pressuposto de que a identidade tribal (no caso brasileiro como comunidade tradicional ou autóctone) se dá a partir do autorreconhecimento como pertencente a uma cultura e estrutura social diversa da “nacional” (item 1 e alínea “a” item 2, do Art. 1º, da Convenção n. 169 da OIT).

Apesar de o decreto pautar-se por um “autorreconhecimento mediado pelo Estado”, tendo em vista que o reconhecimento como remanescente de comunidade de quilombos implica a necessária expedição de um certificado pela FCP (Art. 3º, §4º), o conceito apresentado pelo decreto mostra-se muito mais inclusivo e condizente com o processo histórico das populações negras no Brasil se comparado ao decreto regulamentador anterior (Decreto Federal n. 3.912, de 20 de setembro de 2001). Primeiramente não há mais a exigência de que apenas poderiam ser tituladas as terras ocupadas desde o ano de 1888. Segundo, não é feita uma vinculação direta entre a autoatribuição como quilombola e a necessidade de comprovação da condição de ex-comunidade quilombola (em termos históricos).

---

<sup>48</sup> A Convenção n. 169 da OIT foi promulgada no direito positivo brasileiro por meio do Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2014.

O conceito apresentado no Decreto Federal n. 4.887/2003 mostra-se pertinente, ainda, por outras duas questões. A definição fala de “relações territoriais específicas”. Não existe a indicação explícita de um tipo de ocupação do território. Dessa forma não se engessa juridicamente como deveria ter ocorrido o apossamento, considerando a diversidade de formas, conforme já citado anteriormente. Essa não explicitação mostra-se condizente, ainda, com o termo positivado na constituição, que fala de “terras de uso comum”, segundo o qual o controle dos recursos naturais é feito por uma coletividade com base nas normas sociais produzidas pela própria comunidade (ARRUTI, 2008, p. 328). Desse modo, reconhece-se que existem formas diversas de apossamento e utilização das terras que não apenas o modelo individualista da propriedade privada.

Outro ponto importante é a exigência da “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Não se fala em resistência à escravidão. Fala-se em opressão historicamente sofrida. Se considerarmos todo o processo de desagregação da escravidão e o desenvolvimento do campesinato brasileiro, a formação de comunidades que a partir de territorialidades específicas lutam para manter-se na posse da terra de forma, evidentemente estaremos falando de “resistência à opressão historicamente sofrida”. Ou seja, a resistência à negação do acesso à terra mostra-se como o ponto de contato entre as atuais comunidades quilombolas e o conceito apresentado no Decreto Federal n. 4.887/2003.

Portanto, a partir de todos os elementos apresentados, o atual conceito de quilombo não se vincula ao conceito histórico de quilombo. Ele elenca como foco as comunidades oriundas de lutas fundiárias decorrentes do processo de desagregação da sociedade escravocrata e do bloqueio do campesinato ao acesso à terra por meio do Estado.

Posteriormente ao Decreto Federal n. 4.887/2003, outros textos normativos de nível hierárquico inferior foram redigidos no sentido de regulamentar a atuação dos órgãos aos quais foram atribuídas competências na execução do Decreto Federal n. 4.887/2003. Entre eles podemos citar:

- 1) a Portaria n. 98, de 26 de novembro de 2007, da Fundação Cultural Palmares, que regulamenta o procedimento de autorreconhecimento das comunidades quilombolas previsto no Decreto Federal n. 4.887/2003;
- 2) e a Instrução Normativa n. 57, de 20 de outubro de 2009, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação,

desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades do quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Outro texto normativo relevante para a questão é o Decreto Federal n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que indica que uma série de princípios nas políticas públicas voltadas para as comunidades tradicionais, como:

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desprezar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

- X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;
- XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e
- XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

É interessante notar que o reconhecimento Estatal dessa forma de organização étnica, a partir da criação de uma política de Estado após a sua positivação no texto magno de nosso ordenamento, levou ou “obrigou” o Estado a pensar e executar em outras políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas. Registre-se que a não titulação das terras tradicionalmente ocupadas era apenas uma das diversas fragilidades sociais enfrentadas por essas populações, como será mais bem debatido mais à frente.

Partindo desse fato, indaga-se: essas políticas públicas de alguma forma influenciam a organização política e social dessas comunidades? Essa pergunta mostra-se interessante sobretudo quando consideramos que, até o dia 23 de fevereiro de 2015, 2.474 comunidades remanescentes de quilombos já haviam sido certificadas.<sup>49</sup> Mas como, em pouco mais de 25 anos após a promulgação da CRFB, quase 2.500 comunidades remanescentes de quilombo foram reconhecidas, apesar de até então serem praticamente totalmente desconhecidas? Essas questões serão mais bem tratadas no tópico a seguir.

### 2.5.3 A legislação e a etnogênese

Primeiramente, com relação às comunidades quilombolas certificadas, devemos ressaltar que essas comunidades não “surgiram” durante esse período de 25 anos. Na verdade elas sempre existiram, mas não tinham visibilidade. O Estado Nacional como instância jurídico-política sempre se pautou a partir da ideia de criação de uma identidade nacional comum a todos. A identificação com o nacional teria o condão de criar uma só nação com a

---

<sup>49</sup> Dado disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/lista-das-crqs-certificadas-ate-23-02-2015.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

concepção de que ser culturalmente diversificado poderia ser considerado como traição à pátria. Principalmente na América Latina, local de encontro das culturas europeia, indígena, africana e, posteriormente, de asiáticos, criou-se o “mito da miscigenação”, segundo o qual, fora as comunidades mais isoladas, os indígenas e também as comunidades tradicionais ou autóctones teriam simplesmente deixado de existir em decorrência do processo de miscigenação com a cultura nacional (BARTOLOMÉ, 2006, p. 44-45).

De fato, o que ocorre é que no processo de colonização os colonizados e oprimidos sofreram um processo de des-historização, seja pela difusão de discursos que criam uma representação estigmatizada dessas populações (originária da discriminação social e do racismo), seja pela desvinculação da contribuição desses grupos na formação da nação e pelo ocultamento do processo histórico e das opressões sociais sofridas (BARTOLOMÉ, 2006, p. 57-58). Processo esse que Dussel (1993) chama de “encobrimento do Outro”.

Mas por qual motivo essas culturas estigmatizadas, escondidas como estratégia de sobrevivência e ocultadas pela própria sociedade e pelo Estado, agora se mostram e passaram a reivindicar respeito a sua forma de fazer, criar e viver, além de pressionar o próprio Estado no sentido da efetivação de direitos que os beneficiem?

Esse processo, chamado na antropologia de etnogênese, em uma das suas variadas formas é representada pelo “[...] surgimento de novas comunidades que, integradas por migrantes ou descendentes, reivindicam um patrimônio cultural específico para se diferenciarem de outras sociedades ou culturas que consideram diversas de sua autodefinição social, cultural ou racial” (BARTOLOMÉ, 2006, p. 40). Esse processo também representa o ressurgimento de comunidades negras consideradas como totalmente miscigenadas, mas que agora reaparecem no cenário social demandando reconhecimento e lutando por recursos (BARTOLOMÉ, 2006, p. 39-40).

No caso quilombola, a luta é pelo reconhecimento de uma forma de criar, fazer e viver própria em contraposição à “cultura nacional”, assim como pela luta pela terra (principal elemento de acesso aos recursos naturais necessários para o desenvolvimento econômico, cultural e social dessas comunidades) e recursos e serviços estatais, como a implementação de políticas públicas de saúde, educação, moradia, financiamento das atividades econômicas etc.

No caso brasileiro esse processo de etnogênese das comunidades quilombolas pode ser em grande parte atribuída à positivação do Art. 68 da ADCT e a consequente criação de uma política pública de Estado no sentido de obrigar este a titular as terras que essas comunidades

tradicionalmente ocupavam. Bartolomé (2006, p. 45) explica com clareza o que é esse processo de etnogênese:

[...] trata-se da dinamização e da atualização de antigas filiações étnicas às quais seus portadores tinham sido induzidos ou obrigados a renunciar, mas que se recuperam, combatentes, porque delas se podem esperar potenciais benefícios coletivos. Em certas oportunidades isso se deve à desestigmatização da filiação nativa, mas freqüentemente também às novas legislações que conferem direitos antes negados, como o acesso à terra ou a programas de apoio social ou econômico.

Portanto, observa-se que no Brasil a criação de uma política pública específica para as “comunidades remanescentes dos quilombos” e a definição legal de “comunidades remanescentes dos quilombos” positivadas, além de tornarem obrigatório o próprio reconhecimento pelo Estado da existência dessas comunidades, ainda oferecem como oportunidade a titulação das terras, até então improvável, além de uma série de outras políticas específicas. A lei, neste caso, em vez de funcionar como força negativa de opressão forneceu abertura para a emergência efetiva de novos direitos e para a atualização de novas identidades de comunidade negras que passaram a se assumir como quilombolas (FRENCH, 2003, p. 53).

Se antes a condição de comunidade rural negra e a própria identidade quilombola se constituía em uma desvantagem em decorrência do racismo existente na sociedade brasileira, agora essa identidade de comunidade étnica e racialmente diferenciada oferece uma oportunidade de vida melhor tendo em vista uma obrigatoriedade de o Estado atuar nesse sentido em decorrência de mandamento constitucional. A estratégia inverteu-se: da invisibilização passa-se para o reconhecimento institucional explícito do Estado mediante a própria autoafirmação desta identidade pelo grupo que assim se identifica (apesar de ser necessária a emissão de uma certidão para que esse reconhecimento seja considerado “legítimo”). Essa mudança é possível, segundo Baldi (2013, p. 224), porque todo novo direito redesenha o mapa de formação das identidades, modificando o processo de constituição desses mesmos grupos.

Ainda que o processo de etnogênese das atuais comunidades quilombolas brasileiras se dê a partir de políticas públicas específicas, é importante esclarecer que assumir essa nova identidade não se consubstancia em uma fraude, ou seja, pela “criação” ou “invenção” de uma nova cultura para o acesso a recursos e políticas do Estado. Nenhuma cultura é estática. “Todas as culturas humanas resultam de processos de hibridação, já que a própria noção de

cultura deve ser considerada um sistema dinâmico, cuja existência se deve tanto à criação interna quanto à relação externa” (BARTOLOMÉ, 2006, p. 41).

A adoção de traços culturais da sociedade envolvente não representa um processo de aculturação. De fato, representa o processo de reconfiguração cultural a partir do “contato”. Não se trata de uma destruição cultural em etapas, no qual supõe-se que uma cultura é apenas considerada como “verdadeira” caso não apresente traços culturais da sociedade envolvente. Trata-se, na verdade, da mesma cultura que passou por um processo de reconfiguração a partir de novas condições internas e externas.<sup>50</sup>

Essa nova identificação não se “inventa”, se atualiza, mesmo que não seja efetivamente nos moldes das culturas africanas antes do tráfico para as Américas como alguns pensam que deveria ser. Na verdade, “recupera-se um passado próprio, ou assumido como próprio, a fim de reconstruir um pertencimento comunitário que permita um acesso mais digno ao presente” (BARTOLOMÉ, 2006, p. 47).

Esse processo de reafirmação de uma nova identidade e pela recuperação de elementos culturais julgados como imemoriais apenas é possível caso esse símbolos tenham ressonância interna, ou seja, estejam presentes na memória coletiva local (BARTOLOMÉ, 2006, p. 57-58).

Os códigos simbólicos e de conduta dinamizados nas etnogêneses só podem ser efetivos caso coincidam com a experiência cultural da coletividade de participantes. Não se trata de uma continuidade cultural linear, mas de uma continuidade dos significados culturais da experiência, o que denota um substrato compartilhado de lógicas cognitivas e de interpretações da vida social. (BARTOLOMÉ, 2006, p. 59).

French (2003, p. 54-60) nos apresenta um exemplo claro dessa reconfiguração cultural proveniente da etnogênese originada após a promulgação do Art. 68 do ADCT. O autor relata as transformações ocorridas em uma comunidade rural negra do Nordeste (sem especificar em qual estado) após a promulgação da CRFB de 1988. A partir de conflitos territoriais ocorridos

---

<sup>50</sup> Esse processo de reconfiguração social sempre existiu e pode ser observado, por exemplo, entre os hebreus antigos (sec. XII a.C. a sec. I a.C.). Estudiosos dos antigos hebreus são categóricos quando afirmam que diversos mitos (como o mito do dilúvio) e textos legais contidos no Código da Aliança (um dos agrupamentos de normas contidas no livro Êxodo, da Bíblia) são frutos da ressignificação de mitos e de técnicas legislativas originárias da Mesopotâmia, que foi possível graças ao contato cultural existente entre esses dois povos (CRUSEMANN, 2002, p. 206; LEITE, 2006, p. 50-51; REIMER, 2006, p. 24). Em nenhuma oportunidade é aventada a hipótese de os hebreus viverem um processo de “aculturamento” pela “absorção” desses elementos culturais de outros povos vizinhos. Ressalta-se que em grande parte da sua história os hebreus antigos foram um povo subjugado pelas grandes potências da região (egípcios, mesopotâmicos e sírios), situação, no mínimo, semelhante com o processo de colonização interna existente nos Estados Nação da América Latina. Neste caso ocorreu exatamente o que hoje ocorre com as comunidades quilombolas brasileiras: ressignificação e reconfiguração cultural como parte intrínseca da própria ideia de cultura, mesmo sendo elemento de uma cultura oprimida.

em 1992 entre os membros da comunidade rural negra e o suposto “proprietário” das terras, um padre e uma freira da região interessaram-se na mediação do conflito. A freira era advogada da Comissão Pastoral da Terra e sugeriu que a comunidade peticionasse, junto à Fundação Cultural Palmares (FCP), seu reconhecimento como comunidade remanescente dos quilombos. Vale o registro de que, nessa oportunidade, a comunidade nem tinha conhecimento da existência desse direito. A partir desse momento houve uma “campanha” da comunidade para comprovar que era “remanescente de um grupo de escravos fugidos”.

A partir de 1994 a comunidade começou a apresentar elementos de sua cultura como prova de sua ascendência negra, como é o caso da chamada dança do coco. Essa dança, conforme relata o pesquisador, é uma dança sertaneja que faz parte da cultura chamada popular de todo o Nordeste. Apesar de ser bastante difundida, a dança foi considerada como uma das possíveis provas para o reconhecimento como comunidade remanescente dos quilombos. O antropólogo da FCP, após a sua visita à comunidade, relatou em seu laudo antropológico que a dança do coco foi apresentada para ele em três oportunidades com o intuito de mostrar a singularidade cultural da comunidade.

O reconhecimento como comunidade quilombola ocorreu (French não cita a data). No primeiro ano de comemoração do reconhecimento, que contou com a presença do presidente da FCP, a dança do coco foi apresentada em honra à ocasião. No segundo ano, a dança do coco foi novamente dançada, só que em tal ocasião as mulheres não mais usavam *shorts* ou saias, que era o vestuário comum da comunidade, mas sim se vestiam todas de branco, com vestidos longos e com a utilização de turbantes característicos das religiões afro-brasileiras. Essa transformação ocorreu após um militante do movimento negro apresentar um seminário sobre cultura negra na comunidade. A partir desse momento, as roupas características da cultura afro-brasileira foram apropriadas pela comunidade e inseridas em sua dança ritual como elemento de prova para comprovação de ancestralidade negra. Outra mudança significativa era que a dança de coco, originalmente, era realizada em ambientes privados. Com o passar do tempo e do processo de reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo essa mesma dança passou a ser um evento coletivo e público, inclusive com a formação de um grupo de dança pelas anciãs para ensinar as crianças a dançar o coco.

Mas por qual motivo elementos da cultura sertaneja local deveriam ser consideradas como prova da ancestralidade negra? Conforme já discutido até agora seria impossível localizar “outra cultura” como sendo exclusiva de negros fugidos. A cultura da região é fruto tanto de elementos da cultura africana quanto da portuguesa, da indígena e de outras possíveis

influências. Durante o processo de desagregação da escravidão e após a formação do campesinato negro na região seria impensável haver outra forma de cultura que não fosse aquela compartilhada na região. Portanto, considerando que a cultura sertaneja local possui muitos elementos da cultura africana, pode-se afirmar de que esta é uma cultura que possui comprovada ancestralidade negra, apesar de esta característica não ser essencial para a caracterização de uma comunidade como quilombola. E a adoção de elementos da cultura afro-brasileira foi uma estratégia performática da comunidade com a finalidade de “agradar” os que olham de fora pelo simples fato de que a negritude, no Brasil, simbolicamente é vista com base no “estereótipo” da baiana negra praticante de religiões afro-brasileiras, com as suas roupas brancas.

Mas o mais interessante neste exemplo é que esse vestuário das religiões afro-brasileiras foi incorporado pela comunidade e passou a integrar o ritual da dança do coco. A partir daquele momento, aquele traje deixou de ser apenas uma estratégia e passou a fazer parte integrante da própria cultura local. Nesse sentido, observa Bartolomé (2006, p. 56):

[...] de acordo com as observações feitas até aqui, o fato de que a etnogênese possa servir em determinada conjuntura para obter algum recurso crucial, como a terra, não pressupõe a configuração da coletividade étnica exclusivamente para esse fim [...]. Não parece compatível com o reducionismo instrumentalista o fato de que a maior parte dos grupos protagonistas desses processos de etnogênese tenha gerado uma grande quantidade de reivindicações relativas à revitalização do antigo sistema cultural, como a educação bilíngüe, a retomada da cultura, a busca de velhas tradições, a formalização e a escrita de suas línguas etc. Um dos objetivos pode ser a obtenção de recursos, mas outro é a própria recuperação ou reconstrução da coletividade étnica de pertencimento.

Com base na narrativa apresentada, apesar de todos os avanços conseguidos, o atual conceito de quilombo conseguiu se desvincular do modelo idealizado de Palmares, mas não rompeu com um modelo. Por conseguinte, uma imensa diversidade de organizações sociais foi reduzida, no texto jurídico, a um modelo específico. O que a antropologia apresenta como um dos exemplos entre a diversidade é capturado pelo direito como modelo padrão. Nesse caso cria-se uma dicotomia: como o padrão é único em meio à diversidade, aquelas comunidades que não partilham da linguagem estatal não teriam condições de se autoatribuir como quilombolas, apesar de, na teoria, estarem enquadradas na definição do Estado (ARRUTI, 2008, p. 338). Essas são contradições que o direito positivo não consegue lidar de forma satisfatória. A pluralidade acaba sendo suprimida pela necessidade de apresentação de uma definição padrão. É nesse ponto que o modelo individualista europeu não se mostra

satisfatório, principalmente na América Latina, pois não reconhece a pluralidade existente que foi ocultada ou reprimida. É nesse ponto que é necessário um maior avanço dos direitos fundamentais, para que seja garantida uma verdadeira especificação que acompanhe a pluralidade de modos de criar, fazer e viver.

Voltando ao processo de positivação do Art. 68 dos ADCT da CRFB, podemos chegar à seguinte conclusão: a partir de uma conjuntura política única foi “aberta uma janela” na arena política que possibilitou a inserção de diversos direitos sociais na CRFB. Em tal processo foi inserido o Art. 68 dos ADCT na CRFB, que obriga o Estado a titular as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos. Outros direitos importantes positivados foram o reconhecimento dos direitos culturais das comunidades tradicionais (o que abarca os quilombolas) e o tombamento de “[...] todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (Art. 216, § 5º, da CRFB).

Após a promulgação desses direitos iniciou-se a movimentação social para tornar efetiva a aplicação desse direito. Novas pressões foram dirigidas ao Estado para o cumprimento do mandamento constitucional. Durante esse processo redigiram-se diversos textos legais visando normatizar a aplicação dessa política de Estado. Em 2003 foi editado o atual decreto que regulamenta a aplicação do Art. 68 dos ADCT, que conceituou comunidade remanescente dos quilombos de forma desvinculada da definição histórica de quilombo e de uma forma abrangente e com o objetivo de garantir a esta política de Estado caráter de política afirmativa.

Essa nova conjuntura jurídica propiciou que diversas comunidades negras efetivamente se encaixassem no novo conceito de “comunidades remanescentes dos quilombo”. Assim passam a se identificar, articulando-se a partir dessa nova identidade, visando firmarem-se como comunidade diferenciada no meio social que a circunda e, também, para exigirem do Estado recursos e serviços públicos. Essas comunidades, agora chamadas de quilombolas, não “se transformaram” para que “se encaixassem” nas diretrizes impostas pela legislação. De fato elas simplesmente se “atualizaram”, ou seja, não houve uma falsificação de uma cultura. Houve, sim, o resgate de um passado histórico próprio ou julgado como próprio e que apenas é possível porque essa existência era uma ressonância desses símbolos culturais na comunidade. Por conseguinte, quilombolas novamente.

## 2.6 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONCEITO DE QUILOMBO

Após o estudo sobre o conceito de quilombo e o seu desenrolar durante a história brasileira, é necessário perguntar: qual a importância de estudar o conceito histórico de quilombo e toda a genealogia do Art. 68 dos ADCT se este artigo apenas positiva uma das diversas políticas públicas existentes atualmente para as comunidades quilombolas?

Primeiramente, este estudo busca demonstrar que a atual política de titulação de terras para comunidades quilombolas é fruto de um processo histórico determinado, não “surge do nada”, origina-se de um processo de luta que após a positivação na Constituição não foi “aplicada” imediatamente. Foram necessárias novas lutas no sentido de torná-la efetiva. Essa luta, inclusive, descambou em um reconhecimento institucional explícito da existência das comunidades quilombolas no Brasil, e a partir do momento que se criou uma política de identificação dessas comunidades passou-se a, inclusive, quantificar o “tamanho” dessa problemática na realidade social. Da simples invisibilização, passa-se para o reconhecimento obrigatório, tendo em vista que o Estado não pode se negar a reconhecer uma comunidade como quilombola caso ela cumpra os requisitos da legislação.

Em segundo lugar, tem-se como objetivo fornecer subsídios de sustentação para a atual conceituação de comunidade quilombola existente no ordenamento jurídico brasileiro. Quer-se demonstrar que a complexidade do processo fundiário e dos “caminhos” percorridos pelas comunidades rurais negras justifica uma política pública de titulação de terras com a finalidade de fornecer segurança jurídica e social para essas comunidades e, também, “compensar” as injustiças históricas contra as populações negras no Brasil. É neste sentido que essa política de titulação das terras quilombolas deve ser considerada uma política afirmativa, nos mesmos moldes que as políticas de cotas.

Em terceiro lugar, esse capítulo buscou demonstrar como os discursos e representações difundidas socialmente são historicamente construídos e que existe uma luta entre grupos no campo dos discursos e das representações difundidas socialmente. Conforme já afirmado anteriormente, as lutas de representações e de símbolos são tão ou tão importantes como as lutas políticas e econômicas. Todas as lutas estão correlacionadas. Não é possível distinguir com exatidão quais são conflitos exclusivamente econômicos, políticos ou simbólicos nessa seara.

A difusão de discursos racistas que representam o negro como inferior encontra-se no nível simbólico e dos discursos, mas esses mesmos discursos e essa forma de representação do negro são apresentadas como justificativas para a exploração econômica dos negros (eram animais, portanto podiam ser escravizados, ou atualmente, não se esforçaram o bastante, são mais desiduosos, portanto não “conquistam” nada). Com base nessa perspectiva pode-se indagar: o negro é simbolicamente inferiorizado e por isso ele é explorado economicamente, ou é a exploração econômica que determina a inferiorização do negro como estratégia de legitimação da exploração? A resposta a essa pergunta torna-se inócua quando percebemos que todas as formas de disputa, de alguma forma, estão interligadas.

Nessa perspectiva, cabe desmistificar discursos sobre a questão da ocupação das terras brasileiras, visto que houve um processo de exclusão de certos grupos sociais na posse da terra mediante ações das próprias elites, especialmente as elites rurais e do próprio Estado. Essa desmitificação de discursos também se mostra importante partindo da perspectiva de que a ação política, pelo menos nos Estados democráticos, é pautada pela pressão de grupos e da população em geral. Caso a população brasileira, que não está aliada diretamente aos grupos de interesses circundantes à questão da terra e da distribuição dos recursos do Estado, esteja totalmente alheia às demandas, torna-se fácil justificar a inefetividade de qualquer espécie de política pública de reestruturação fundiária. Também será difícil direcionar recursos do Estado para auxiliar comunidade que, pelo seu sistema de produção, não seja necessariamente capitalista (“por não contribuir para o desenvolvimento nacional”), e/ou se tenha uma visão pejorativa dela, pois não existe pressão política (SECCHI, 2014).

Este é o caso das atuais comunidades quilombolas. O fato de o Estado ser obrigado a titular os seus territórios acaba por modificar a conformação fundiária da região em que se encontram, atrapalhando, muitas vezes, interesses fundiários, geralmente de latifundiários. Além disso, essas comunidades demandam recursos e políticas como saúde, educação e créditos do Estado que muitas vezes são julgadas como “desperdício” pela sociedade em geral.

Conforme será mais bem discutido no decorrer deste trabalho, as ações políticas e as políticas públicas são determinadas tomando como referência a agenda de cada governo, e a agenda é determinada por diversos fatores, como as pressões dos grupos articulados e os interesses da população em geral. Portanto, desconstruir discursos e representações preconceituosas mostra-se como parte essencial ou primordial na própria pressão do Estado

para a efetivação de políticas públicas, pois pode modificar a visão social sobre certo tema e modificar a opinião pública e, por fim, talvez alterar a agenda do Estado.

É importante estar consciente dessa noção do processo representativo social e as influências desse sistema representativo na efetivação de políticas públicas, sobretudo porque a mídia de alguma forma dá atenção a questões que envolvem comunidades tradicionais, geralmente desqualificando-as ou buscando minar a legitimidade de suas reivindicações, pois feririam interesses do agronegócio e dos latifundiários. Arutti (2008, p. 84) nos mostra que a partir de 2007 diversas reportagens relacionadas às comunidades quilombolas repercutiram desfavoravelmente na grande mídia, como explica:

[...] as marcas mais constantes das matérias desfavoráveis aos quilombolas nos servem de roteiro dos itens que vão alimentando tanto um opinião pública mais conservadora quanto dos argumentos mobilizados, seja no judiciário ou no legislativo, contra a consolidação destes direitos: a permanente reafirmação do significado colonial e imperial de quilombo (que desconhece todo o debate social e jurídico acumulado desde 1995); as acusações de falsificação identitária por parte das próprias comunidades quilombolas (sob o argumento de que elas não se diziam quilombolas até pouco tempo ou de que parte dos seus moradores – em geral a parte que mantém relações de dependência com os grandes proprietários locais – se recusa a classificar-se como quilombola) e, finalmente, deslegitimação dos processos de regularização fundiária abertos pelo INCRA. (ARRUTI, 2008, p. 87).

Com o Decreto Federal n. 4.887/2003 os quilombos começaram a ser vistos como parcela da população nacional diferenciada, tanto culturalmente como no conjunto das políticas redistributivas. Por conseguinte, os quilombolas passaram a ocupar a pauta da problemática agrária e agrícola brasileira, de modo que houve a especificação de políticas públicas direcionadas para esses grupos populacionais, o que concorreu para o aumento do espaço institucional, político e orçamentário das comunidades quilombolas e do seu movimento organizado em âmbito nacional (ARRUTI, 2008, p. 108-109).

Esse processo acarretou o desencadear de uma forte reação por parte dos interesses ruralistas no Congresso Nacional: como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), n. 3239, ajuizada pelo Partido Democratas (DEM), em face do Decreto Federal n. 4887/2003; o projeto de Decreto Legislativo n. 44/2007,<sup>51</sup> que susta os efeitos do Decreto Federal n. 4887/2003; o Processo de Auditoria (Processo n. 010.705/2014-7), solicitado ao Tribunal de Contas da União diante do Programa Brasil Quilombola (PBQ) feito pela Comissão de

<sup>51</sup> Mais informações sobre o Projeto de Decreto Legislativo n. 44/2007 estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/529442.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, sob a presidência do deputado Marcos Feliciano.<sup>52</sup> Desencadeou também a reação de contrários à expansão das políticas de reconhecimento, defesa e mesmo de incentivo à diversidade social e cultural (ARRUTI, 2008, p. 103-104). “De quase folclóricos, enfim, os quilombolas tornaram-se ativistas incômodos, localizados no mapa político nacional em algum lugar entre trabalhadores sem terra, os indígenas, as favelas e os universitários cotistas” (ARRUTI, 2008, p. 104).

Essas informações demonstram que a luta pelo direito é um “processo”. O reconhecimento do direito (que não nasce apenas com a lei) no ordenamento jurídico é um momento importante no processo de luta, todavia não representa o fim da luta. Torna-se necessário, após a sua positivação, lutar (cobrar) pela sua efetivação na realidade social, que não ocorrerá sem oposições (ROCHA, 2011, p. 47).

Essa luta, portanto, é refletida nas políticas públicas, representadas pelo Estado na execução do seu papel e seu objetivo precípua, em que os conflitos de interesses, os arranjos nas esferas de poder que perpassam o Estado e a sociedade como um todo se mostram presentes (HÖFLING, 2001, p. 38-39). E imbricados nesse processo não podem ser desconsiderados os fatores culturais, ou seja, “[...] aqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 39).

Os sujeitos políticos (dos mais engajados ao menos participativos) são portadores de um universo simbólico e representativo de seu tempo. Desta forma, as lutas para desmitificação desse arcabouço simbólico e representativo, com vistas a mudanças no projeto societário vigente, acabarão, também, por serem analisadas e julgadas pelos indivíduos presentes em tal universo, que avaliarão como legítimos ou não o projeto societário e os padrões de proteção propostos por determinado governo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 45). E é neste ponto que a desconstrução de discursos e representações preconceituosas e racistas mostra-se como ferramenta de transformação social e a possibilidade de um novo projeto societário que tem como objetivo resgatar a história e a cultura de povos que contribuíram de forma definitiva no processo de formação nacional, mas que foram bloqueados ou invisibilizados. Esse processo é essencial, também, para que o Estado

---

<sup>52</sup> Para outras informações sobre essa auditoria, consultar: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLightConteudo?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d313232373633&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

reconheça esses povos e comunidades tradicionais que possuem formas próprias de criar, fazer e viver e que, portanto, devem ser “enxergados” a partir de suas especificidades. Esse olhar específico é essencial para que seja garantida a liberdade de esses povos e comunidades viverem da forma como julgarem melhor, que a sua cultura seja protegida e que, também, as políticas públicas que a ela forem direcionadas levem em consideração essas características.

Assim, o próximo capítulo terá como objetivo primordial analisar a atual condição das comunidades quilombolas no Brasil, de maneira geral, bem como proceder a uma análise do desenvolvimento histórico das políticas voltadas para as comunidades quilombolas e mostrar como o não reconhecimento pelo Estado das especificidades das comunidades quilombolas prejudica a eficácia das políticas públicas aplicadas a essas comunidades.

### 3 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA ATUALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

Conforme já apresentado, as comunidades quilombolas no Brasil, na atualidade, são identificadas pelo Estado segundo a definição que consta no Decreto Presidencial n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu Art. 2º: “[...] os grupos étnico-raciais, segundo 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”. Segundo informações da FCP, até 23 de fevereiro de 2015, existiam 2.474 comunidades quilombolas certificadas no Brasil,<sup>53</sup> sendo que até a mesma data havia 326 processos de certificação ainda em andamento.<sup>54</sup> Além dessas comunidades certificadas, ainda se contam 157 comunidades tituladas sem certificação da FCP (BRASIL, 2013, p. 16).

A despeito desse número elevado de comunidades quilombolas devidamente reconhecidas e registradas pela FCP, vale dizer que elas viveram invisíveis desde o final do império até tempos recentes da história brasileira, “renascendo”, a partir de um processo de etnogênese, após a promulgação da CRFB de 1988, que determinou ao Estado a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas, assim como a concessão dos respectivos títulos (Art. 68, dos ADCT da CRFB). Trata-se do primeiro texto legal brasileiro vigente após a Abolição que faz referência a “quilombo”.

Apesar do reconhecimento jurídico da existência das comunidades remanescente de quilombolas feito pela CRFB, apenas durante o governo Lula (2002-2012) é que ocorreram avanços significativos nas ações estatais voltadas para essas comunidades. Nos governos anteriores, somente no governo Fernando Henrique Cardoso houve ações para aplicação do Art. 68 do ADCT, todavia sempre com base em uma perspectiva culturalista (ARRUTI, 2009). Esse posicionamento era evidente no decreto que regulamentava o Art. 68 do ADCT editado em seu governo (Decreto Federal n. 3.912, de 10 de setembro de 2001), que considerava como comunidade quilombola apenas aquelas que comprovadamente eram quilombos em 1888. Ou seja, era necessária comprovação de ocupação do território e manutenção de características culturais relativos a 1888.

Já no governo Lula, foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade

---

<sup>53</sup> Dado disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/lista-das-crqs-certificadas-ate-23-02-2015.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

<sup>54</sup> Dado disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/lista-das-crqs-processos-abertos-ate-23-02-2015.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

Racial da Presidência da República (Seppir) e editou-se o Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que trata da regularização das comunidades quilombolas. Também se instituíram o PBQ (lançado em 12 de março de 2004) e a Agenda Social Quilombola (lançados em 20 de novembro de 2007), como um desdobramento do PBQ, ambos coordenados pela Seppir (SILVA, G. M., 2008, p. 11-12). Atualmente, todas as ações do PBQ quilombola se concentram nas ações da Agenda Social Quilombola, como se verá mais adiante.

Apesar dos parcos avanços, em decorrência de pressões internas e externas ao governo, medidas dificultadoras foram impostas no processo de efetivação das políticas lançadas pelo governo federal. Um exemplo é o do PBQ, prevendo-se para os anos de 2004 a 2010 um 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. Como descreve um relatório do Inesc (2008), deste montante, cerca de R\$6 milhões deixaram de ser aplicados na elaboração de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID). (ARRUTI, 2009, p. 80).

A despeito do desenvolvimento de instrumentos e de ações governamentais com vistas ao reconhecimento e melhora de vida das comunidades quilombolas, está constatado que tais ações foram insuficientes para garantir uma melhor qualidade de vida para essas comunidades. Isso se deve até mesmo pelo fato de ser impossível para o Estado, em pouco tempo, alterar condições de exclusão social que perdurou séculos e que ainda se fazem presentes.

Para exemplificar melhor, durante a Chamada Nutricional Quilombola, realizada em 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ficou constatado que “[...] 57% das famílias quilombolas entrevistadas encontram-se dentro da classe E, o que significa crianças de zero a cinco anos vivendo em residências desprovidas de instalações e equipamentos mínimos” (SILVA; SOUZA; SANTOS, 2008, p. 42) e que existem indícios de insegurança alimentar nas comunidades quilombolas, tendo em vista que 7,5% da população de 11 anos e mais consome menos do que três refeições por dia (SILVA; SOUZA; SANTOS, 2008, p. 50). Com relação ao nível educacional dos responsáveis das famílias quilombolas

auferido na Chamada Nutricional Quilombola de 2006, observa-se que, de um universo de 2.850 responsáveis de família entrevistados, a média de anos de estudo é de 4,16 anos (SILVA; SOUZA; SANTOS, 2008, p. 41),<sup>55</sup> que é inferior ao mínimo de “anos de estudo necessários” para que a educação possa auxiliar na redução da pobreza (DAL BOSCO, 2003, p. 441).

Evidentes também são os dados do CadÚnico relativos a 31 de dezembro de 2014, no qual constavam 80 mil famílias quilombolas cadastradas, sendo que 79,78% (64 mil famílias) são beneficiários do programa Bolsa Família e 74,73% estavam em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2013, p. 16). Já em 31 de dezembro de 2014 havia 131.787 famílias quilombolas cadastradas no CadÚnico (BRASIL, 2015, p. 222).

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 19 de outubro de 2015, 196 títulos de propriedade relativos a 145 territórios, beneficiando 245 comunidades.<sup>56</sup> É importante frisar que em 2013 Yabeta previa, conforme dados do INCRA e FCP, a existência de, aproximadamente, 5.000 comunidades quilombolas no Brasil. Caso considerarmos apenas as comunidades quilombolas oficialmente reconhecidas pelo Estado (até dezembro de 2015) observamos que apenas aproximadamente 10% das comunidades quilombolas possuem o seu território titulado. Ressalta-se que essa falta de titulação mostra-se como um elemento de insegurança para essas comunidades (LEMES; DAL BOSCO, 2014, p. 276), que se veem cerceados do uso dos recursos naturais necessários ao seu desenvolvimento por terceiros, sejam eles fazendeiros ou grandes mineradoras, madeireiras, hidroelétricas, entre outros, afetando, inclusive, a segurança alimentar das comunidades, tendo em vista que diminui a capacidade de planejamento quanto ao uso dos recursos naturais tradicionalmente disponíveis (ANDRADE, 2011, p. 18-19).

Mara Vanessa Fonseca Dutra (2011, p. 32-101), a partir de estudos de casos feitos em cinco comunidades quilombolas em diversas regiões do Brasil,<sup>57</sup> constatou que, efetivamente, as comunidades estudadas eram “invisíveis” para sociedade brasileira. Todas elas carregavam

---

<sup>55</sup> Dados contidos na “Tabela 2 - Distribuição das frequências e percentuais das variáveis de educação do chefe e das mães nas famílias com crianças menores de cinco anos nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos”. A média de anos de estudo dos chefes de família foi calculada mediante a obtenção da soma total do número de anos estudados por todos os indivíduos entrevistados, divididos pelo total de entrevistados. Para fins de cálculo, no campo “ensino superior incompleto” foi adotado o tempo total de estudo de 13,5 anos, enquanto no campo “ensino superior completo” foi adotado o tempo total de estudo de quinze anos.

<sup>56</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

<sup>57</sup> As comunidades localizavam-se nos estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro e Maranhão.

o “estigma da escravidão”<sup>58</sup> sobre si, acarretando a negação da ancestralidade e das tradições negras pelos próprios quilombolas, assim como gerando um nível de baixa autoestima da população, sendo marcante, entre eles, a quase ausência da compreensão do conceito de cidadania. Isto se deu, basicamente, da autocompreensão por parte dos quilombolas de que eles eram indivíduos não possuidores de direitos.

A naturalização do tratamento desigual, da falta de oportunidades e da história de exclusão total, impede que essas pessoas e comunidades façam escolhas ou percebam que é possível fazer escolhas legítimas na direção de uma real participação na riqueza e no bem estar social. (DUTRA, 2011, p. 120).

Em um estudo sobre a desigualdade de gênero e raça no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011) demonstrou que estatisticamente os negros e as mulheres encontram-se em pior situação social em todos os elementos estudados<sup>59</sup> quando em comparação ao homem branco, sendo as mulheres, negras, moradoras da zona rural o grupo de indivíduos mais vulnerável socialmente no Brasil.

Diante dessa situação de vulnerabilidade social, é dever do Estado atuar para que se garantam melhores condições de vida para essas comunidades, cumprindo, assim, o objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização constante no Art. 3º da CRFB.

Mas como o Estado deve atuar para cumprir esse objetivo de eliminação da pobreza e garantir a dignidade dessas populações, respeitando as suas formas específicas de criar, fazer e viver? O Estado, nesses casos, deve atuar por meio de políticas públicas. Mas o que são as políticas públicas e quais os seus elementos? É o que trataremos no tópico a seguir.

---

<sup>58</sup> Um exemplo marcante desse “estigma” da escravidão pode ser encontrado no sítio eletrônico do Projeto Kalunga Sustentável, na parte que traz um breve relato sobre o povo Kalunga, que diz: “[...] até 30 anos atrás, muitos de nós, quando viam ‘gente de fora’ se escondiam. Pensavam ainda que fossem pessoas em busca de escravos”. Este é um exemplo claro de como essas comunidades quilombolas permaneceram isoladas da “sociedade brasileira” e ainda marcadas pelo estigma da escravidão. Disponível em: <<http://quilombokalunga.org.br/povo-kalunga/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

<sup>59</sup> Os elementos estudados foram: 1) população, os negros são maioria absoluta no Brasil; 2) chefia de família; 3) educação; 4) saúde; 5) previdência e assistência social; 6) mercado de trabalho; 7) trabalho doméstico remunerado; 8) habitação e saneamento; 9) acesso a bens duráveis e exclusão digital; 10) pobreza, distribuição e desigualdade de renda; 11) uso do tempo e 12) vitimização.

### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E ELEMENTOS

Políticas públicas são entendidas como “Estado em ação”, ou seja, o Estado atuando na realidade social por meio de um projeto de governo que assume temporariamente a coordenação e realização das tarefas estatais, mediante a execução de programas e ações (HÖFLING, 2001, p. 31).

Para entender melhor a definição acima apresentada, mostra-se essencial diferenciar o Estado do governo. Estado são as instituições permanentes do governo (os órgãos legislativos, os tribunais, o exército, o funcionalismo público permanente etc.) que possibilitam as ações do. Já o governo é o “[...] conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 31). Em outras palavras, o governo configura-se na orientação política de determinado governo, que é provisória e orienta a atuação do Estado.

Parte-se, ainda, de uma abordagem multicêntrica, segundo a qual as políticas públicas não necessariamente apenas são pensadas, realizadas e executadas pelo Estado, visto que a sociedade civil também é planejadora e executora de políticas públicas, seja diretamente,<sup>60</sup> atuando concretamente, como indiretamente, influenciando nos processos de desenvolvimento societário de um governo por meio de pressões políticas e econômicas (SECCHI, 2014, p. 3).

Apesar de políticas públicas serem desenvolvidas em diversos níveis, o Estado é o protagonista na elaboração delas, pois, conforme Secchi (2014, p. 4-5): 1) do Estado moderno “surgiu” com esta finalidade, posto que tem como um dos seus objetivos a regulação social e

---

<sup>60</sup> Um exemplo de política pública executada pela sociedade civil seria o de campanhas publicitárias financiadas por organizações não governamentais. Outro exemplo concreto é o projeto “Tampa Mania”. Esse projeto incentiva a sociedade na coleta e entrega de tampinhas plásticas e de metal em postos de coleta. As tampinhas de plástico são vendidas e o valor arrecadado é utilizado na compra de cadeiras de rodas. Já as tampinhas de metal são doadas para cooperativas de reciclagem. Mediante uma proposta de ação solidária, busca-se mudar o comportamento da população (criar o hábito de separação de materiais recicláveis) sob a promessa de que todo o esforço dos participantes será direcionado a uma ação socialmente relevante (doação de cadeiras de rodas para pessoas que delas necessitam). Originalmente, essa política pública foi desenvolvida pelo *Rotary Club* (sociedade civil) mas o pesquisador teve a oportunidade de participar desse projeto desenvolvimento pela Universidade Estadual de Goiás (que se apropriou do projeto e firmou parceria com o *Rotary Club*), que no ano de 2015 conseguiu recolher 2.661 toneladas de tampas plásticas e 4.186 toneladas de tampas metálicas. Particularmente, o pesquisador classifica a ação como um sucesso, principalmente pelo fato de que, pelo pequeno ato de recolher tampinhas, passou-se também a separar o lixo reciclável, que é destinado à reciclagem, e o lixo orgânico, que é destinado para a horta domiciliar. Além dos ganhos ambientais (quase sete toneladas de material que não foi destinado aos aterros sanitários) e sociais (renda para as cooperativas de reciclagem e distribuição de cadeiras de rodas), a ação foi capaz de mudar o hábito do participante e incutir uma consciência ambiental que perdurará durante além do tempo de existência do projeto. Mais informações disponíveis em: <[http://www.ueg.br/noticia/23732\\_campus\\_recebem\\_cadeiras\\_de\\_rodas\\_pela\\_campanha\\_tampa\\_mania](http://www.ueg.br/noticia/23732_campus_recebem_cadeiras_de_rodas_pela_campanha_tampa_mania)>. Acesso em: 19 mar. 2016.

o oferecimento de serviços básicos; 2) o Estado tem o monopólio do uso da força, portanto é o único capaz de elaborar políticas públicas com poder efetivamente sancionatórios; e 3) o Estado, por meio dos impostos, possui recursos financeiros para a execução de suas atividades.

Considerando os preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito instaurado no Brasil com a Constituição da República Federativa, não há outra conclusão possível se não a de que as políticas públicas executadas pelo Estado nacional devem ter como objetivo diminuir as desigualdades sociais. Neste caso, deve-se buscar sempre a promoção de dignidade e condições para o exercício da cidadania e, em consequência, da sua autoestima, de forma que se enxerguem como sujeitos de direitos (ROCHA, 2011, p. 78-80).

Porém nem sempre as políticas públicas visam à diminuição das desigualdades sociais. Apesar de politicamente e legalmente impedido, o Estado planejar, financiar e executar políticas não consideradas como públicas,<sup>61</sup> assim como às organizações e à sociedade civil, sem qualquer relação direta com o Estado, é permitido planejar, financiar e executar políticas consideradas como públicas. Portanto, o que define se uma política é pública ou não é a intenção de resolver um problema considerado como público e não se a decisão, planejamento e execução possuem personalidade jurídica Estatal ou não (SECCHI, 2014, p. 5).

Mas o que seria um problema público? “Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor” (SECCHI, 2014, p. 10). Portanto, o problema será público quando há uma situação que é considerada socialmente indesejada (pobreza, falta de serviços básicos, instabilidade econômica etc.) e existe uma perspectiva de que essa situação possa ser melhorada ou resolvida (eliminação da pobreza, oferecimento adequado de serviços básicos, estabilidade econômica etc.).

Dentre as diversas ações possíveis, as políticas públicas podem ser classificadas conforme diversas tipologias. Uma das tipologias mais importantes é a de Lowi, conforme nos apresenta Secchi (2014, p. 25), que classifica as políticas públicas como: 1) regulatórias – estabelecem padrões para as ações, produtos e serviços; 2) distributivas – quando os benefícios ficam concentrados a certos grupos sociais e os custos são distribuídos por toda a sociedade; 3) redistributivas – quando os benefícios são direcionados a certos grupos sociais e os custos ficam também ficam concentrados em certos grupos sociais; 4) constitutivas –

---

<sup>61</sup> Um exemplo foi explícito ocorreu no Estado de Minas Gerais, em que um um aeroporto foi construído pelo estado para atender objetivos e interesses privados, como o veiculado nesta notícia: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1488587-governo-de-minas-fez-aeroporto-em-terreno-de-tio-de-aecio.shtml>.

definem “as regras do jogo”, ou seja, delimitam competências, jurisdições, regras de disputa política etc.

Existem outras tipologias de políticas públicas. Todavia, não vem ao caso neste trabalho discuti-las. É interessante definirmos aquelas políticas chamadas de sociais, que são as que “[...] se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31). Dentre as diversas políticas classificadas como sociais, elas ainda poderiam ser classificadas como distributivas, regulatórias etc.

É nesse sentido que o governo federal, diante da miséria e da insegurança social, constatadas nas comunidades quilombolas brasileiras, criou uma série de políticas públicas com vistas à superação dessa situação. Sem qualquer intenção de fazer análise de mérito das políticas existentes, a seguir serão apresentadas descritivamente essas principais políticas.

### 3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS VOLTADAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O reconhecimento dos quilombolas como povos tradicionais pelo Estado (Decreto Federal n. 4.887, de 20 de novembro de 2003) e a elaboração de planos de atuação mediante políticas públicas (PBQ e Agenda Social Quilombola) representam grande passo na efetivação dos direitos fundamentais dispostos em nossa Constituição e nos tratados internacionais ao qual o Brasil ratificou. Todavia, o simples reconhecimento estatal da situação de vulnerabilidade e a criação de um plano de ação não garantem, efetivamente, melhores condições sociais para essa comunidade. O reconhecimento representa apenas a primeira etapa, que se efetiva apenas após a avaliação das ações implementadas e a constatação de efetiva melhoria nas condições de vida dessas comunidades.

E quais são efetivamente as ações previstas nesses planos? Atualmente, existem diversas políticas públicas com a possibilidade de alcançar as comunidades quilombolas. No plano federal, até o ano de 2015, essas políticas foram aglutinadas no chamado Programa Brasil Quilombola e também na Agenda Social Quilombola. Já a partir de 2016, no plano plurianual do Governo Federal (2016-2019) não há menção ao PBQ, todavia, há referência à

Agenda Social Quilombola, sem, contudo, reservar uma parte específica para explicar todas as ações voltadas especificamente para as comunidades quilombolas. Assim como o PBQ, a Agenda Social Quilombola possui caráter transversal. Portanto, as suas ações estão distribuídas em diversos “eixos” de atuação que devem ser executados por diversos órgãos estatais, que atuam sob a coordenação da Seppir.

Adiante, será feita uma análise sobre o PBQ, vigente até o ano passado, assim como se apresentará um levantamento sobre as ações relacionadas aos quilombolas no plano plurianual 2016-2019 relacionadas à Agenda Social Quilombola.

### 3.2.1 O Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola

O Programa Brasil Quilombola 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.

O PBQ é coordenado pela Seppir e atualmente tem como escopo realizar as ações previstas na Agenda Social Quilombola, um desdobramento do próprio PBQ, em conjunto com diversos ministérios órgãos do governo federal. Como o programa possui uma atuação transversal, o programa consta com um comitê gestor, composto pela Seppir e outros onze ministérios.<sup>62</sup> Além da articulação interna no governo federal, o comitê gestor do PBQ articula-se com os comitês estaduais do programa<sup>63</sup> e, também, com órgãos dos governos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial (BRASIL, 2011, p. 11).

O PBQ possui quatro eixos estratégicos principais, agrupando políticas públicas específicas: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) direitos e cidadania. Cada eixo estratégico aglutina diversas políticas, como veremos a seguir. Neste primeiro momento não é nossa intenção discutir de

---

<sup>62</sup> Compõem o Comitê Gestor do PBQ: 1. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR); 2. Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); 3. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); 4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 5. Ministério da Cultura (MinC) e Fundação Cultural Palmares (FCP); 6. Ministério das Cidades; 7. Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional da Educação (FNDE); 8. Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa); 9. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); 10. Ministério da Integração Nacional (MI); 11. Ministério de Minas e Energia (MME).

<sup>63</sup> Até o momento os Estados de Alagoas, Amapá, Goiás, Paraíba, Paraná formalizaram os Comitês Gestores Estaduais do PBQ mediante decreto (BRASIL, 2011, p. 11).

forma aprofundada cada uma dessas políticas e sim apenas fazer uma apresentação panorâmica das políticas existentes.

### 3.2.1.1 Acesso à Terra

O primeiro eixo de estratégico, “acesso à terra”, aglutina duas políticas públicas que são exclusivas das comunidades quilombolas. A primeira é a de certificação das comunidades quilombolas, que é executado pela Fundação Cultural Palmares, e a segunda é o de regularização fundiária, com a titulação dos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, conforme previsto no Art. 68 dos ADCT da CRFB, que é executado pelo Incra.

Para ter a sua terra titulada, a comunidade quilombola primeiro deve ser certificada, o que consiste basicamente no reconhecimento do Estado brasileiro de que certa comunidade é quilombola. Essa certificação é feita conforme o Decreto Federal n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que, em seu Art. 2º, conceitua as comunidades quilombolas como: “[...] os grupos étnico-raciais, segundo 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”. Portanto, apesar da exigência do autorreconhecimento como critério para identificação das comunidades quilombolas no Brasil, esse autorreconhecimento é mediado pelo Estado e é apenas válido a partir da emissão de um certificado publicado no *Diário Oficial da União*.

Portanto, de posse da certificação, qualquer interessado, ou a associação representativa da comunidade quilombola, deve dirigir-se ao Incra e solicitar-lhe a abertura do processo administrativo nesse âmbito, o que também pode ser iniciado de ofício. A solicitação pode ser feita pela simples manifestação da vontade da parte, de forma escrita ou verbal, sendo reduzida a termo por representante do Incra. Na atualidade existem 1.532 processos abertos em todas as Superintendências Regionais, à exceção de Roraima, Marabá-PA e Acre.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

As regras do procedimento de titulação das terras estão previstas tanto no Decreto n. 4.887/2003 como na Instrução Normativa n. 57, de 20 de outubro de 2009. São as seguintes as principais etapas do processo de regularização:<sup>65</sup>

- 1) Reconhecimento da comunidade como quilombola pela FCP;
- 2) Solicitação de abertura de processo no Incra;
- 3) Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), visando ao levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas que são obtidas em campo (na comunidade) e com instituições públicas e privadas. Esta etapa tem como principal finalidade delimitar o território da comunidade quilombola;
- 4) Publicação do RTID. Após a publicação, os interessados têm o prazo de noventa dias após a publicação e notificações para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do Incra. Do julgamento dos recursos, é cabível novo recurso da decisão no prazo de trinta dias a contar da notificação ao Conselho Diretor do Incra;
- 5) Após, encerra-se a fase de identificação do território com a publicação da portaria do presidente do Incra que reconhece os limites do território quilombola no *Diário Oficial da União* e dos estados;
- 6) Após, nos territórios em que há imóveis privados (títulos ou posses), é necessária a publicação do Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social. Neste caso os imóveis em questão serão vistoriados e avaliados conforme o preço de mercado, pagando-se previamente e em dinheiro a terra nua, no caso de títulos válidos, e as benfeitorias;
- 7) O presidente do Incra realizará a titulação do território mediante outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade, em nome da associação legalmente constituída que representa a comunidade, sem qualquer ônus financeiro.

---

<sup>65</sup> Mais informações no *site* do Incra. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/passos\\_a\\_passos\\_quilombolas](http://www.incra.gov.br/passos_a_passos_quilombolas)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

### 3.2.1.2 Infraestrutura e Qualidade de Vida

Esse eixo estratégico tem como objetivo a “[...] consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (saneamento, habitação, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social” das comunidades quilombolas brasileiras (BRASIL, 2013, p. 10).

Dentre as ações previstas neste eixo, encontram-se os programas de que se trata a seguir:

1) *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa)*. Esse programa prevê obras de implementação ou ampliação do sistema de abastecimento de água potável; implementação ou ampliação do sistema de saneamento básico e implementação de melhorias sanitárias domiciliares. As ações são executadas pela Funasa, que é vinculada ao Ministério da Saúde (BRASIL, 2013, p. 22-23). É importante ressaltar que o PAC Funasa não consiste em uma política pública exclusiva para as comunidades quilombolas, que é uma política geral que alcança de forma especial essas comunidades principalmente em decorrência de falta de uma estrutura básica mínima. Outra informação importante é que a Funasa tem priorizado a execução de ações nos municípios que possuem projeto técnico de engenharia elaborado a ser encaminhado à Superintendência Regional da Funasa ou à Seppir (BRASIL, 2013, p. 23). Neste caso cabe destacar o protagonismo municipal como fator determinante na execução de políticas nas comunidades quilombolas.

2) *Programa Água para Todos*. É um programa que está incluso, também, no Plano Brasil sem Miséria. Seu objetivo é universalizar o acesso e o uso de água para as comunidades rurais que não dispõem desse serviço. Podem se destinar às famílias de comunidades com atendimento deficitário, como as que não dispõem do serviço com renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00 ou aposentados com renda exclusivamente previdenciária. É uma política geral que abarca as comunidades quilombolas, tendo em vista que, na grande maioria dos casos, são comunidades rurais e com pouco atendidas por políticas básicas, como as que garantem acesso à água potável (BRASIL, 2013, p. 23-25). Apesar de ser uma política nacional, os

esforços estão concentrados no atendimento das comunidades do semiárido brasileiro,<sup>66</sup> cujos municípios são automaticamente cadastrados caso haja no CadÚnico o registro de famílias sem acesso permanente à água. Todavia, municípios fora da área do semiárido podem solicitar o seu cadastro no programa, devendo o pedido ser dirigido ao comitê gestor do programa, que decidirá sobre a inclusão ou não do município (BRASIL, 2013, p. 23-25). Neste caso o município também é protagonista na efetivação desta política nas áreas fora do semiárido brasileiro, pois é de sua iniciativa a solicitação de inclusão no programa.

3) *Habitação Rural*. “O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) – Grupo I, concede subsídio [...] ao beneficiário (pessoa física), agricultor familiar ou trabalhador rural, organizados por uma Entidade Organizadora, para a aquisição de material de construção, para a construção, conclusão ou reforma/ampliação da unidade habitacional em área rural” (BRASIL, 2013, p. 25). Podem participar agricultores familiares (silvicultores, aquicultores, quilombolas, extrativistas etc.) com renda bruta anual de até R\$ 15.000,00, possuam DAP ativa, sejam indicadas pela Entidade Organizadora, ser brasileiro, naturalizado ou com visto permanente, ser capaz e com CPF regular. A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa, associação, sindicato, o próprio poder público (Estado, Município e Distrito Federal), que deve reunir certo número de agricultores familiares com toda a documentação exigida, elaborar um plano de ação e submetê-lo à Caixa Econômica Federal (CAIXA) para avaliação do plano e dos documentos. Após a análise, caso o plano seja considerado apto e toda a documentação esteja correta será firmado entre a CAIXA e Entidade Organizadora um termo de compromisso, além de ser procedida à abertura de uma conta em nome da comissão de representantes do empreendimento (que deve ser eleita). Nessa conta serão depositados os valores para aquisição dos materiais necessários para as obras (BRASIL, 2013, p. 26-28). Apesar de não necessariamente essa política perpassar pelos municípios, ela representa outra oportunidade de protagonismo deste ente federado que pode assumir a posição de Entidade Organizadora.

4) *Programa Luz para Todos*. O Programa tem como objetivo levar energia elétrica para a população rural que não tem acesso a este serviço público. Dele podem participar: a) famílias domiciliadas em locais de elevado impacto tarifário; b) famílias atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania ou pelo Plano Brasil Sem Miséria; c) assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou em áreas de empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica,

---

<sup>66</sup> Regiões dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, e Sergipe.

cuja responsabilidade não seja do respectivo concessionário; e d) escolas, postos de saúde e poços de água comunitários. O indivíduo que ainda não é beneficiário do serviço e se enquadre nos critérios do programa deve fazer a solicitação à concessionária local, que irá repassar para o comitê estadual, responsável pela elaboração do plano de ação. Possuem prioridade as comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2013, p. 29-30);

5) *Tarifa Social de Energia Elétrica*. A Tarifa Social de Energia Elétrica garante descontos de 10% a 65%, conforme a faixa de consumo, para famílias inscritas no CadÚnico do governo federal cuja renda mensal é de até meio salário mínimo. Para famílias quilombolas em tais condições, caso informada a condição de quilombola no CadÚnico, o desconto é de 100% da tarifa (BRASIL, 2013, p. 31).

### 3.2.1.3 Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva

Esse eixo estratégico tem como objetivo o “[...] apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades” (BRASIL, 2013, p. 10).

Dentre as ações previstas neste eixo, encontram-se:

1) *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*.<sup>67</sup> Consubstancia-se numa série de linhas de crédito com juros subsidiados para financiar projetos individuais e coletivos que tenham o objetivo de gerar renda aos agricultores familiares, estando inclusos os assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, extrativistas, etc., tanto na parte de custeio, integralização de cota parte em cooperativa, ou para investimento em máquinas, equipamentos e infraestrutura (BRASIL, 2013, p. 32). O Pronaf oferece as seguintes linhas de crédito: Pronaf Custeio; Pronaf Mais Alimentos – Investimento; Pronaf Agroindústria; Pronaf Agroecologia; Pronaf Eco; Pronaf Floresta;

---

<sup>67</sup> O *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas* (2013), elaborado pela Seppir, não apresenta de forma individualizada o Pronaf como uma das políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas. O Pronaf é citado durante as explicações sobre a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), todavia, de forma muito superficial. Diante dessa circunstância, achou-se adequado criar um tópico para apresentar essa política.

Pronaf Semiárido; Pronaf Mulher; Pronaf Jovem; Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares; Pronaf Cota-Parte; Microcrédito Rural.<sup>68</sup>

Cada linha de crédito possui as suas regras próprias para concessão, sendo que, para todas, é necessário que o agricultor familiar possua a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Trata-se do documento emitido pelo governo federal que identifica o agricultor como agricultor familiar. Ressalta-se que o gênero “agricultor familiar” também engloba os extrativistas, quilombolas, indígenas, pescadores etc.

O Pronaf é uma política pública geral que alcança as comunidades quilombolas de forma especial principalmente pela existência do Microcrédito Rural, que visa combater a pobreza no campo, tendo em vista que grande parte dos quilombolas vive em situação de vulnerabilidade social.

2) *Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)*. A DAP é o instrumento utilizado pelo governo federal para identificar o agricultor familiar no Brasil. É uma política que visa registrar essa categoria populacional e controlar o acesso às outras políticas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Como a própria denominação da declaração, ela identifica o agricultor familiar para que ele esteja apto a participar do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Todavia, a DAP também é requisito para acesso a outras políticas não vinculadas ao Pronaf, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), entre outros.

Portanto, atualmente, a DAP funciona como a política pública de identificação dos agricultores familiares para todas as outras políticas públicas voltadas para este público, conforme disposto no inciso IX, do Art. 2º, e no § 5º, do Art. 4º, ambos da Portaria n. 21/2014 do MDA, que versa, respectivamente: “IX - DAP ativa – a que possibilita o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores rurais e combine ainda dois atributos: última versão e válida”; e “§ 5º Para permitir o acesso às ações e políticas públicas dirigidas a agricultores familiares e suas organizações, haverá a necessidade de obter a DAP ativa”.

A emissão do DAP toma como base a Lei Federal n. 11.326, de 24 de julho de 2006, e a Portaria n. 21, de 27 de março de 2014, alterada pela Portaria n. 33, de 15 de maio de 2015, ambas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que identificam o agricultor familiar como:

---

<sup>68</sup> Informação disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%C3%A9dito>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

[Lei Federal n. 11.326/2006]

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

[Portaria n. 21/2014 do MDA]

Art. 2º Para os fins desta Portaria considera-se:

I - Unidade Familiar de Produção Rural - o conjunto composto pela família e eventuais agregados, abrangido também o caso de indivíduo sem família e eventuais agregados, tidos em sua coletividade como agricultores familiares e que explorem uma combinação de fatores de produção com a finalidade de atender à própria subsistência e/ou a demanda da sociedade por alimentos e outros bens e serviços, e, ainda:

a) morem na mesma residência;

b) explorem o mesmo estabelecimento, sob gestão estritamente da família; e,

c) dependam da renda gerada pela Unidade Familiar de Produção Rural, seja no estabelecimento ou fora dele.

[...]

X - Unidades Familiares de Produção Rural dos Grupos "A" e "A/C" – assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ou Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF;

XI - Unidades Familiares de Produção Rural do Grupo "B" – aquelas com renda bruta até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); e

XII - Demais Unidades Familiares de Produção Rural – aquelas com renda bruta de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

Art. 3º São identificados também pela DAP, para as finalidades estabelecidas nesta Portaria, os seguintes públicos:

I - pescadores que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;

II - extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;

III - silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

IV - aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;

V - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que pratiquem atividades produtivas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos;

VI - indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos; e

VII - assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.

É interessante notar que a DAP não é emitida para o indivíduo, mas sim para a “família”, ou melhor, por “Unidade Familiar de Produção Rural”. Neste caso, todos os indivíduos residentes na Unidade Familiar de Produção Rural são considerados agricultores familiares.

Conforme demonstrado na Portaria apresentada, são três as espécies de DAP: o grupo “B”, que é relativo às UFPR com renda anual bruta de até R\$ 20.000,00, ou renda mensal de aproximadamente R\$ 1.667,00; o grupo “A” e “A/C”, que são as UFPR de assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA – ou Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF; e, por fim, o grupo das “Demais Unidades Familiares de Produção Rural”, que nas DAP aparece como grupo “V”, que são aquelas UFPR com renda anual bruta acima de R\$ 20.000,00 e até 360.000,00, ou acima de R\$ 1.667,00 mensais a R\$ 30.000,00 mensais. Esse valor é utilizado como teto para identificar o agricultor familiar, mesmo que a unidade de produção cumpra todos os requisitos exigidos nas normativas. Caso ultrapasse o valor limite, não será considerado como Unidade “Familiar” de Produção Rural.

É interessante notar que além da categoria da UFPR (grupo B, A ou AC e V) será identificada, também, a categoria do agricultor familiar, conforme o Art. 3º da Portaria n. 21/2014 do MDA (quilombola, silvicultora, indígena, extrativista etc.). Neste caso, para os municípios de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás, identificaram-se DAPs emitidas para quilombolas que identificam a UFPR tanto na categoria “B” como na categoria “V”. As diferenças de categorias da UFPR são utilizadas para acesso a certas linhas de crédito exclusivas, como a do Microcrédito Rural, que é exclusiva para as UFPR de categoria “B”, com condições especiais para os agricultores mais pobres.



**Ministério do Desenvolvimento Agrário**  
 Secretaria de Agricultura Familiar  
 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Data de Geração do Extrato

10/01/2016 12:16

### Extrato de DAP de Agricultor

DAP:	Enquadramento: B	Validade: 16/12/2017	Data da Emissão: 16/12/2014
Versão DAP: 1.9.2 Município: Cavalcante/ GO			
<b>TITULARES</b>			
CPF:			
Titular: manoel			
<b>CATEGORIA DO AGRICULTOR</b>			
Quilombola			
<b>CONDIÇÕES DE POSSE E USO DA TERRA</b>			
Posseiro/a			
<b>DAP ACESSÓRIA ASSOCIADAS</b>			
<b>NÃO EXISTE DAP ACESSÓRIA ASSOCIADA</b>			
<b>EMISSORES DA DAP</b>			
Emissor: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - SR-28/DFE			
CNPJ: 02360944000103			

A autenticidade e veracidade deste documento poderá ser comprovada através do site: <http://www.mda.gov.br>

Figura 1 - Exemplo de DAP consultada no *site* do MDA

Fonte: MDA

Obs.: O número da DAP, o CPF e o nome do titular foram apagados da imagem.

As DAPs são emitidas por uma rede de órgãos credenciados pelo MDA, os quais, conforme os Arts. 9º e 10 da Portaria n. 21/2014 do MDA, podem ser: o Incra, Confederações Rurais e os sindicatos filiados, a Fundação Cultural Palmares, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura e os sindicatos a ela filiados, a Fundação Nacional do Índio, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, as Instituições Estaduais Oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural, outros órgãos públicos, neste caso, com exceção das prefeituras municipais e secretarias municipais.

Na comunidade Kalunga, nos municípios de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás foram identificados como agentes emissores das DAPs relativas aos quilombolas: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cavalcante, o Incra e a Agência Goiana de Assistência Técnica Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater – GO).

A DAP é emitida quando solicitado pelo interessado. Portanto, o indivíduo deverá se deslocar até o agente emissor mais próximo munido do seu CPF e da sua Cédula de Identidade. O CPF é obrigatório, sendo recomendada a verificação da Cédula de Identidade para evitar confusão com homônimos. No caso de pessoas casadas ou em união estável responsáveis pela Unidade Familiar de Produção Rural é necessária a apresentação dos documentos do cônjuge ou companheiro. Além dos documentos de identificação, é preciso apresentar documentos que comprovem a condição de utilização da terra (contrato de arrendamento, título da propriedade etc.). Essa comprovação não é exigida no caso de simples ocupantes ou posseiros. Por fim, quando possível, deve-se apresentar documentação que permita auferir a renda anual (BRASIL, 2014).

3) *Programa Cisternas*. É uma iniciativa do Ministério Social e Combate à Fome – MDS. Objetiva garantir o acesso à água potável, como componente fundamental da garantia da segurança alimentar e nutricional, para as famílias de baixa renda do sertão nordestino (BRASIL, 2013, p. 34-36).

4) *Programa Aquisição de Alimentos – PAA*. O PAA tem como finalidade incentivar a agricultura familiar mediante a compra direta (sem necessidade de licitação) de produtos da agricultura familiar e posterior distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar e instituições públicas e filantrópicas, além da formação de estoques estratégicos, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais (BRASIL, 2013, p. 37-38).

O programa foi instituído pela Lei Federal n. 10.696, de 2 de julho de 2003, posteriormente alterada pela Lei Federal n. 12.512, de 12 de outubro de 2011, sendo regulamentado pelo Decreto Federal n. 7.775, de 4 de julho de 2012.

Nos termos do Art. 19, da Lei Federal n. 10.696/2003 e alterações posteriores, são finalidades do PAA:

Art. 19. [...]

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

- V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Um ponto importante do PAA é que apenas agricultores familiares possuidores de DAP podem ser “beneficiários fornecedores”, nos termos do Art. 4º, § 2º do Decreto Federal n. 7.775/2012. Segundo o mesmo Decreto, a compra pode ser feita por dispensa de licitação caso atendidos os seguintes requisitos:

Art. 5º As aquisições de alimentos no âmbito do PAA poderão ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

- I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPA;A;
- II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso;
- III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e
- IV - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Os valores relativos ao citado Art. 19 variam de R\$ 4.000,00 a 8.000,00 anuais (do dia 1º de janeiro ao dia 31 de dezembro, independente do início do projeto, conforme Art. 19, § 7º) por Unidade Familiar de Produção Rural (que é individualizada pela DAP), o que representa uma renda mensal de aproximadamente R\$ 333,00 a 666,00 mensais.

Após a aquisição dos alimentos pelo PAA, nos termos do Art. 9º do Decreto Federal n.7.775/2012, estes podem ser destinados para as seguintes finalidades:

- Art. 9º Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA serão destinados para:
- I - o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;
  - II - o abastecimento da rede socioassistencial;
  - III - o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição;
  - IV - o abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino;
  - V - a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimento social ou venda; e
  - VI - o atendimento a outras demandas definidas pelo GGPA;A.

São modalidades de execução do PAA:

Art. 17. O PAA será executado nas seguintes modalidades:

I - Compra com Doação Simultânea – compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - Compra Direta – compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços;

III - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores;

IV - Apoio à Formação de Estoques – apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público;

V - Compra Institucional – compra da agricultura familiar realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador; e

VI - Aquisição de Sementes – compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.

Além de ser uma política pública de incentivo ao desenvolvimento local e inclusão produtiva também é uma política de garantia da segurança alimentar e nutricional. É interessante notar que a execução do PAA na modalidade “compra com doação simultânea” é duplamente benéfica para o desenvolvimento local. Isto se dá, principalmente, pelo fato de ser inserido na economia local o valor dispendido na aquisição dos alimentos ou das sementes e mudas e esses produtos “continuam” na localidade, beneficiando aqueles que vivem em situação de insegurança alimentar e na qualidade do ensino. Neste caso, os valores não dispendidos na compra de alimentos podem ser direcionados a outras ações. Portanto, efetivamente todo o valor investido representa, de fato, aproximadamente o dobro do seu valor, pois o valor financeiro é destinado ao produtor e o produto permanece na localidade beneficiando os mais necessitados.

5) *Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*.<sup>69</sup> O PNAE é uma política do governo federal pelo qual são transferidas verbas diretamente para os Estados e municípios para o oferecimento de alimentação e ações de educação alimentar e nutricional para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e

---

<sup>69</sup> O PNAE não consta no rol de políticas públicas do eixo “Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva” publicadas no *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas* (2013), elaborado pela Seppir, estando incluídas no eixo “Direitos e Cidadania”. Todavia, o autor considera que esta é uma política que, além de melhorar o rendimento escolar com o oferecimento de alimentação adequada aos estudantes, também é uma política de incentivo à atividade produtiva das comunidades tradicionais e da agricultura familiar, tendo em vista a obrigatoriedade de compra de alimentos oriundos desses grupos de agricultores. Mais informações sobre o PNAE estão disponíveis em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

adultos) de alunos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Nos termos do Art. 14, da Lei Federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009 (Lei Federal), “[...] no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”. Também regulamenta o PNAE a Resolução/CD/FNDE n.º 38, de 16 de julho de 2009.

Inclusive, a compra realizada conforme esse artigo pode ser feita com dispensa de procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com o de mercado e atendam às exigências sanitárias mínimas (§ 1º, do Art. 14 da Lei Federal). A compra da agricultura familiar apenas não poderá ocorrer nas circunstâncias previstas no § 2º, do Art. 14 da Lei Federal n. 11.947/2009, quais sejam: “[...] I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas”. Apesar da dispensa do procedimento licitatório é necessário realizar uma chamada pública para aquisição dos alimentos. A verba repassada ao município é dobrada no caso da existência de alunos identificados como quilombolas.

Primeiramente, o nutricionista responsável do município deverá elaborar um cardápio que atenda, no mínimo, a 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos, quando em regime parcial de ensino, levando em conta: a) o número de alunos atendidos; b) o respeito aos hábitos alimentares, à cultura e à tradição alimentar da localidade; c) a sustentabilidade e a diversidade agrícola da região (Art. 11 e 12 da Lei Federal). Com relação aos municípios com comunidades quilombolas, o cardápio dessas escolas deverá atingir, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias (Art. 15 da Resolução) (SOUSA et al., 2013, p. 990). Após, o município deverá realizar uma pesquisa de preço dos alimentos a serem contratados e elaborar uma chamada pública. Poderá ser considerado o “Preço de Referência” aplicado na execução do PAA (Art. 23 da Resolução) e obrigatoriamente deverá ser dada preferência à aquisição dos alimentos fornecidos pelos assentados da reforma agrária e por comunidades e povos tradicionais (Art. 14 da Lei Federal e Art. 18 da Resolução).

O agricultor familiar ou a cooperativa interessada deverão apresentar os documentos mínimos, como Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e CPF sem restrição, e entregar a DAP, Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para

Alimentação Escolar. Neste caso, um modelo desenvolvimento pelo FNDE é disponibilizado aos agricultores (Art. 22 da Resolução). Após a chamada pública, é firmado um contrato.

6) *Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola (ATER)*. A ATER é uma ação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão para agricultura familiar e reforma agrária que tem como objetivo principal oferecer assistência técnica e individualizada a agricultores em situação de vulnerabilidade social, como agricultores do semiárido, comunidades e povos tradicionais. Além da assistência técnica, cada família recebe R\$ 2.400,00 para auxílio nas suas atividades produtivas.

A seleção dos povos e comunidades tradicionais contempladas é feita de acordo com a concentração de famílias abaixo da linha da miséria, ou seja, com renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00, conforme os dados de renda do censo de 2010. A existência de banco de dados para identificação imediata das famílias tem como objetivo incluir o público ainda não contemplado por políticas direcionadas a integrantes da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT. Após definidos os territórios tradicionais a serem beneficiados é realizado um procedimento público de seleção da instituição que irá oferecer o serviço (BRASIL, 2013, p. 39-41).

Sobre esta política mais uma vez podemos afirmar que o protagonismo do município pode ser um diferencial no sentido de realizar esforços para identificação das famílias dos povos e comunidades tradicionais do seu território, tendo em vista que a renda constante no CadÚnico é um dos critérios para escolha do território a ser beneficiado e são os municípios os responsáveis por executar o procedimento de cadastramento das famílias em situação de baixa renda no CadÚnico.

7) *Selo Quilombos do Brasil*.<sup>70</sup> O Selo Quilombola é um selo que busca atribuir identidade geográfica e cultural às atividades produtivas das comunidades quilombolas. As regras para autorização e utilização do selo quilombola é o mesmo do Selo da Agricultura Familiar, sendo necessário, em adição, ser apresentada a certificação da comunidade como quilombola expedida pela Fundação Cultural Palmares (BRASIL, 2013, p. 41-42).

O agricultor familiar, a cooperativa ou a associação de agricultores familiares, seja quilombola ou não, devem possuir DAP. No caso de empresas é possível utilizar o Selo Quilombola ou Selo da Agricultura Familiar quando comprovar que pelo menos 50% da matéria-prima utilizada é oriunda de produtos adquiridos da agricultura familiar.

---

<sup>70</sup> Informações disponíveis em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-2583697-4429081-It\\_Selo\\_da\\_Agricultura\\_F-1372369.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-2583697-4429081-It_Selo_da_Agricultura_F-1372369.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2016.

Para utilizar o selo o interessado deve enviar uma carta de solicitação endereçada ao Secretário de Agricultura Familiar do MDA, estar em dia com a sua documentação (pessoal, no caso de indivíduo, e jurídica, no caso de pessoas jurídicas). Deverá preencher a proposta de obtenção, disponível na Portaria, na qual o interessado irá prestar todas as informações sobre o empreendimento e os produtos nos quais pretende aplicar o selo.

8) *Programa Brasil Local – Economia Solidária*. “O Brasil Local é um Projeto voltado para a geração de trabalho e renda por meio da economia solidária [...] o Brasil Local fomenta a organização de empreendimentos geridos pelos(as) próprios(as) trabalhadores(as), facilitando o acesso a políticas públicas de incentivo, como capacitação, crédito comunitário, equipamentos formalização e escoamento da produção” (BRASIL, 2013, p. 43).

#### 3.2.1.4 Direitos e Cidadania

O escopo do Eixo Direito e Cidadania é como segue:

[...] fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflitos agrários, sem acesso à água e/ou energia elétrica e sem escola. (BRASIL, 2013, p. 10).

Como não é intenção deste estudo realizar uma pesquisa mais profunda sobre essas políticas, apenas serão citadas as ações apresentadas pelo *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas* (2013, p. 44-61), a saber:

- 1) Construção de escola quilombola – Escolas do Campo;
- 2) Programa Nacional do Livro Didático – PNLD – Campo;
- 3) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Campo;
- 4) Procampo – Saberes da Terra;
- 5) Educação Quilombola;
- 6) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- 7) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec;
- 8) O Programa Bolsa Família – PBF;
- 9) Busca Ativa – CadÚnico;

- 10) Programa Saúde da Família – PSF;
- 11) Programa Saúde Bucal – PSB/Brasil Sorridente;
- 12) Telecentros.BR;
- 13) Rádios Comunitárias;
- 14) Documentação Básica e Registro Civil – Mobilização Nacional;

### 3.2.2 Os quilombolas no Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal

O governo federal, no seu plano plurianual para os próximos quatro anos, apresentou as suas principais propostas de gestão. Um dos seus objetivos é a intenção de garantir o desenvolvimento econômico mediante a distribuição dos ganhos na produtividade com a sociedade. Para tanto, preconizam-se o fortalecimento da governança fundiária, a ampliação da reforma agrária e a proteção dos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e quilombolas (BRASIL, 2015, p. 37-38).

Portanto, no plano discursivo, aparece a intenção do governo federal em alterar o sistema fundiário brasileiro garantindo o acesso e a manutenção da terra para os agricultores familiares e comunidades e povos tradicionais. Inclusive verifica-se o reconhecimento do governo federal de que o sistema fundiário brasileiro é injusto e que o modelo persistente desde 1960 de incentivo ao agronegócio não melhorou essa situação, como se pode ver:

[...] esse modelo econômico e agrícola resultou em diversas distorções nocivas para o setor, dentre as quais um quadro de preços agrícolas em queda, a ampliação da concentração fundiária, endividamento crescente e conseqüente empobrecimento dos agricultores. Fatores que contribuíram para uma maior masculinização do mundo rural, migração da juventude rural para a cidade e aprofundamento da exclusão dos povos e comunidades tradicionais. (BRASIL, 2015, p.73).

Basicamente, o Brasil acompanhou os efeitos das chamadas Revolução Agrícola e Revolução Verde, que mediante a mecanização do campo (primeira revolução) e inserção de insumos e defensivos agrícolas (segunda revolução) conseguiram garantir um aumento extremo na produtividade agrícola, todavia ao custo: 1) da redução do número de pessoas trabalhando no campo, ocasionando a favelização dos grandes centros urbanos; 2) a pauperização do camponês, uma vez que não tem acesso aos benefícios dessas tecnologias; 3)

da destruição maciça da natureza, pelo desmatamento e contaminação dos solos e águas por meio dos insumos agrícolas; e 4) da desarticulação das formas tradicionais de vida em todo o mundo.

Apesar de mundialmente serem produzidos mais alimentos que o necessário para alimentar a população existente, no ano de 2001, metade da população mundial vivia na pobreza, com um poder aquisitivo menor que dois dólares americanos por dia (MAZOYER; ROUDAR, 2010, p. 25).

Nesse sentido, para tentar reverter essa atual situação, é apresentado o Programa Temático Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar, com os seguintes objetivos:

- Ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar.
- Ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural, promovendo a inovação e a sustentabilidade dos sistemas produtivos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.
- Promover a organização da agricultura familiar para o fortalecimento do cooperativismo e associativismo, a agroindustrialização, a inserção em mercados públicos e privados e o aproveitamento energético sustentável.
- Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda.
- Ampliar a inserção da agricultura familiar em sistemas de produção de base agroecológica, orgânica e da sociobiodiversidade, com ênfase na produção de alimentos saudáveis.
- Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares.
- Promover e garantir o espaço da agricultura familiar na integração regional, na cooperação internacional, nas negociações internacionais e no comércio exterior.
- Contribuir para a permanência da juventude no campo e a sucessão rural, por meio da ampliação da sua autonomia econômica e social.
- Promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda. (BRASIL, 2015, p. 76).

Como se pode observar, já havia várias ações do governo federal com o propósito de cumprir tais objetivos. Apesar de serem objetivos gerais, suas ações, em grande parte, envolvem as comunidades quilombolas, pelo fato de serem, majoritariamente, rurais.

Os quilombolas também estão diretamente relacionados com os programas do governo federal que dizem respeito à segurança alimentar e nutricional. O governo federal apresenta, como objetivos vinculados ao Programa Temático Segurança Alimentar e Nutricional, os seguintes:

- Combater a insegurança alimentar e nutricional que persiste em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais.
- Contribuir para a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável.
- Contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural.
- Promover o consumo de alimentos adequados e saudáveis e controlar e prevenir as doenças decorrentes da má alimentação.
- Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.
- Consolidar o Diálogo e a Cooperação Internacional do Brasil para promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.
- Ampliar a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis. (BRASIL, 2015, p. 118).

Além de serem alvo direto dos objetivos do programa, que prevê ações no sentido de garantir a segurança alimentar e nutricional, sobretudo em comunidades e povos tradicionais, predominantemente rurais, (que é o caso das comunidades quilombolas), é importante lembrar que as comunidades tradicionais e portanto, também as comunidades quilombolas, também são produtores de alimentos. Contribuem, assim, para o fornecimento de uma alimentação mais saudável para a população brasileira, tendo em vista que, geralmente, não utilizam agrotóxicos em sua produção.

Os quilombolas, sendo também considerados como agricultores familiares, representam, de fato, uma parcela daqueles que efetivamente “alimentam o Brasil”, conforme informe técnico do IBGE, sobre a “Agricultura familiar em 2006”:

[...] a participação da agricultura familiar em algumas culturas selecionadas: produziam 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão (sendo 77,0% do feijão-preto, 84,0% do feijão-fradinho, caupi, de corda ou macáçar e 54,0% do feijão de cor), 46,0% do milho, 38,0% do café (parcela constituída por 55,0% do tipo robusta ou conilon e 34,0% do arábica), 34,0% do arroz, 58,0% do leite (composta por 58,0% do leite de vaca e 67,0% do leite de cabra), possuíam 59,0% do plantel de suínos, 50,0% do plantel de aves, 30,0% dos bovinos, e produziam 21,0% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a da soja (16,0%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira.<sup>71</sup>

Nessa perspectiva, já podemos apontar uma contribuição das comunidades tradicionais para a efetivação do Direito à Alimentação e da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN. Essas comunidades se enquadram na categoria de “agricultura familiar” e,

<sup>71</sup> Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familia](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familia)>. Acesso em: 1º mai. 2016.

portanto, integram a massa de pessoas que efetivamente cultivam produtos destinados à alimentação humana, como no caso dos quilombolas Kalunga, que, além da farinha de mandioca, também vendem gergelim para os municípios próximos (ALMEIDA, 2015). Vários outros são os relatos de alimentos fornecidos por comunidades tradicionais, como os quilombolas que vendem alimentos orgânicos para uma rede de hospitais no Rio Grande do Sul,<sup>72</sup> inclusive participando do PNAE do governo federal.<sup>73</sup>

Por fim, no plano plurianual de 2016-2019 do governo federal estão previstas ações relacionadas no Programa Temático Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, que possui os seguintes objetivos:

- Promover ações afirmativas e incorporar a perspectiva da promoção da igualdade racial, no âmbito das políticas governamentais e de organizações privadas, com ênfase para a juventude e mulheres negras.
- Reverter representações negativas da pessoa negra, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência.
- Promover políticas de enfrentamento ao racismo e articular políticas que busquem a redução de mortes evitáveis e mortes violentas entre mulheres e jovens negros.
- Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais no âmbito da Agenda Social Quilombola.
- Articular a efetivação de direitos e o acesso a políticas públicas para povos e comunidades tradicionais de matriz africana.
- Realizar a Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas, por meio da Identificação, Delimitação, Reconhecimento, Indenização das Benfeitorias e Imóveis, Desintrusão e Titulação dos Territórios Quilombolas.
- Articular a efetivação de direitos e o acesso a políticas públicas para povos ciganos.
- Fortalecer e expandir o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR.
- Consolidar a atuação internacional do Brasil na promoção da igualdade racial. (BRASIL, 2015, p. 92).

A partir dos objetivos propostos pode-se concluir que, pelo menos no plano discursivo, há a intenção de se dar continuidade a todas as ações já existentes para as comunidades quilombolas apresentadas anteriormente. Mostra-se o desejo ou a intenção do governo federal em ser receptivo às demandas desses agrupamentos sociais, o que não garante efetividade prática. Apesar de não se mencionar explicitamente o PBQ, faz-se referência à Agenda Social Quilombola, que é um desdobramento do próprio PBQ. Apesar da atual crise política e econômica, aparentemente haverá continuidade. Mas resta verificar em que grau

<sup>72</sup> Notícia disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/261406-8>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

<sup>73</sup> Notícia disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/12/quilombolas-garantem-renda-com-producao-e-venda-de-banana-organica>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

será essa continuidade das políticas públicas até então implementadas, o que não será objeto deste trabalho.

Apresentadas as políticas públicas relativas ao governo federal, cabe, agora, realizar uma breve crítica.

### 3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SEU CARÁTER UNIVERSAL: O DESRESPEITO À SINGULARIDADE

Como pode ser observado das políticas públicas do governo federal apresentadas anteriormente, apenas as políticas de certificação e regularização fundiária são efetivamente políticas exclusivas das comunidades quilombolas. Sem entrar no mérito do procedimento normatizado pelo INCRA para realizar o processo de titulação, o conceito legal de quilombo existente no Decreto Federal n. 4.887/2003 mostra-se adequado à atual realidade brasileira, assumindo uma posição de política afirmativa, buscando combater uma injustiça social histórica que foi o bloqueio ao campesinato, em especial o negro, do acesso à terra.

As outras políticas públicas estudadas são políticas universais que atingem diretamente e especialmente as comunidades quilombolas em decorrência da situação de insegurança social que essas comunidades vivem.

Conforme já havia sido discutido por Arruti (2008), o governo federal, no seu processo de reconhecimento das comunidades quilombolas, destinou diversas políticas públicas com o intuito de superar a “dívida histórica” existente com essas comunidades, só que as fez com a destinação de generosos recursos a serem aplicados a partir de políticas públicas de caráter universal já existentes. Esse processo, apesar de louvável, não surtiu os efeitos esperados. Primeiramente pelas dificuldades dos órgãos executores das políticas públicas, que não sabiam como lidar de forma adequada com as comunidades quilombolas. Em razão dessas dificuldades, ocorreu que grande parte dos recursos destinados a estas comunidades acabou por não serem executados.

Para explicar melhor essa questão, deve-se levar em consideração que grande parte das comunidades quilombolas brasileiras não participou da educação formal, do processo político decisório e, em diversos casos, da sociabilidade municipal. A comunidade quilombola Kalunga é um exemplo claro dessa situação, como poderá ser visualizado no capítulo

seguinte, estando praticamente invisíveis até a década de 1980 até mesmo para os municípios próximos.

Em face dessa situação ainda é um grande problema dessas comunidades a falta de documentação mínima, como certidão de nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Identidade, Título de Eleitor etc. A falta desses documentos torna praticamente impossível acessar qualquer tipo de política pública. Por exemplo, para conseguir uma DAP é necessário ter um CPF regular. O mesmo ocorre no Programa de Habitação Rural, no Selo Quilombola. Essa situação é tão presente nessas comunidades que, tomando como base o CadÚnico, que é o meio de acesso ao Programa Bolsa Família, no caso de indivíduos identificados como quilombolas, já não é necessária a apresentação do CPF, que é obrigatório para todas as demais situações. Trata-se, aqui, de um avanço que foi incorporado no CadÚnico com vistas a garantir a maior participação possível dessas comunidades nesta política, diante da percepção do Governo Federal do quanto a questão da documentação é problemática nessas comunidades.

O indivíduo, para participar das políticas públicas do Estado, antes, deve ser sujeito. Nestes termos, apenas será sujeito aquele que foi registrado e “catalogado” pelo Estado, a partir do seu poder de nomeação. Ou seja, só será sujeito a pessoa devidamente cadastrada no CPF e apenas será agricultor familiar aquele que possuir DAP, apenas será quilombola aquele tiver uma certidão de reconhecimento como comunidade quilombola (BOURDIEU, 1989, p. 236-237).

Além da questão da documentação, por exemplo, nos casos do PAA e do PNAE, para participar, é obrigatória a elaboração de um plano de produção ou projeto de venda de gêneros alimentícios. Para pessoas que foram excluídas da educação formal, exigências como essas podem representar uma barreira intransponível para acessar a política pública. Outro exemplo é o do Selo Quilombola, que, para acessá-lo, o interessado deverá preencher a proposta de obtenção, no qual deverá prestar informações detalhadas dos produtos e do empreendimento. Mais uma vez uma situação no qual a falta de participação na educação formal pode mostrar-se intransponível.

Pode-se apontar, ainda, a questão da exigência de regularidade higiênico-sanitária na produção dos produtos e alimentos, prevista tanto no PAA como no PNAE. Para comunidades sem qualquer estrutura, é praticamente impossível cumprir certas exigências higiênico-sanitárias. Por fim, ainda com relação ao PNAE, exige-se que o interessado participe de um processo de seleção pública e que tenha condições de emitir documento fiscal. Se para

peças com educação formal e até mesmo com ensino superior participar do “comércio regular” no Brasil é um desafio, para essas comunidades representa, na grande maioria dos casos, uma efetiva barreira.

Como será mais bem demonstrado no próximo capítulo, a falta de infraestrutura mínima mostra-se como uma questão extremamente prejudicial para o acesso à políticas públicas pelas comunidades quilombolas. Além da questão do acesso à comunidade (geralmente as estradas de acesso são péssimas), a falta de energia elétrica e de acesso adequado à água pode ser apontada como um problema crucial relacionado à infraestrutura, prejudicando o acesso às políticas públicas.

Neste sentido, conforme já apontado por Shiraishi Neto (2004), políticas públicas universalizantes mostram-se desrespeitosas às formas tradicionais de criar, fazer e viver das comunidades e povos tradicionais, o que se aplica às comunidades quilombolas.

Ressalta-se que o Estado não deve “fechar os olhos” para essas características peculiares dessas comunidades. Antes, ele deve reconhecer a diferença e encontrar alternativas para superar os problemas. É importante frisar que a burocracia estatal possui como parâmetro o indivíduo com uma formação formal básica a partir de uma lógica do Estado liberal, que focaliza o indivíduo singularmente. Todavia, essas comunidades, além de possuírem um sistema representativo diverso desse “individualista”, foram alijadas de qualquer proteção do Estado durante a história brasileira. Não é razoável exigir o cumprimento de procedimentos burocráticos que pressupõem uma educação formal que não foi oferecida para essas comunidades.

Neste caso estamos diante de uma verdadeira violência simbólica, conforme proposto por Bourdieu (1989). Apesar de “incluídos”, pois não é vedada a sua participação, no caso dos quilombolas a distância do arcabouço simbólico representativo exigidos pelo Estado (que seriam adquiridos pela educação formal) e pela falta de atributos que apenas são conferidos pelo Estado a partir do seu poder de nomeação (CPF, DAP etc.) acabam por, na verdade, violentar essas comunidades, só que de forma dissimulada.

Para melhor entendermos essa questão, segundo a lógica estatal liberal-individualista, estaria ao alcance de todos conseguir as documentações mínimas (CPF, RG, DAP etc) para participar das políticas. Seria desídia dessas pessoas não os conseguirem. Ainda segundo a lógica estatal liberal-individualista, partindo da lógica de que a lei é de conhecimento de todos a partir de sua publicação (a maior abstração existente no direito) e que todos teriam acesso a uma educação mínima, todos teriam as mesmas condições de

entender as leis, convênios e contratos assim como elaborar os planos e projetos mínimos exigidos. Todavia, é evidente que são falsos esses pressupostos (da mesma forma como Locke acreditava que todos teriam as mesmas condições de acesso aos bens naturais). Nunca foi oportunizada de forma contínua e fácil o acesso a essa documentação mínima por parte das comunidades quilombolas e no geral a educação formal nem mesmo é oferecida nessas comunidades. Nestes casos, ao incluir e exigir um sistema simbólico representativo específico e atributos que não foram concedidos ou partilhados pelo Estado para essas comunidades, se está, na verdade, excluindo, violentando. Violência simbólica, no qual questões políticas (de dominação) são dissimuladas ou eufenizadas como “problemas técnicos”, falta de adequação “às normas e regras de participação” das políticas públicas ou simplesmente desídia das pessoas dessas comunidades (BOURDIEU, 1989).

Portanto, é dever do Estado encontrar alternativas para superação dessas dificuldades, sob pena de perpetuação da miséria, tendo em vista que, ao não buscar alternativas, estará excluindo essas populações de políticas públicas que têm como um dos objetivos eliminar a miséria e a insegurança social. Não se mostra justa, também, a alternativa de oferecimento de uma educação formal básica de qualidade para que os benefícios sejam colhidos no futuro. Isso pelo fato de que não há verdadeiro aprendizado sem condições mínimas de saúde, alimentação, moradia, lazer etc.

Nessa esteira, mostra-se necessário atuar em cinco frentes.

A primeira é o oferecimento de educação de qualidade, desde que se respeitem as peculiaridades étnicas e não haja um verdadeiro epistemicídio com base em uma educação formal que inferioriza a cultura local.

A segunda é o oferecimento mínimo de políticas públicas direcionadas à melhoria da infraestrutura dessas comunidades, tendo em vista que o acesso a outras políticas é muito dificultado em decorrência desse problema, conforme poderá ser comprovado no próximo capítulo.

A terceira é a ação do Estado no sentido de que seja garantido a todos os membros das comunidades quilombolas o acesso à documentação mínima (CPF, Carteira de Identidade, Título de Eleitor, Certificado de Reservista, a DAP, entre outros). Ressalta-se que, neste caso, mostra-se essencial uma atuação proativa do Estado no sentido de dirigir-se às comunidades para a oferta no local desses documentos.

A quarta é o efetivo oferecimento de políticas públicas em diversas frentes, como: inclusão produtiva, proteção do território ocupado, de acesso à cultura e à cidadania, de incentivo à participação nos processos políticos etc.

Por fim, em quinto, mostra-se como indispensável por parte do Estado brasileiro a criação de políticas públicas específicas para os quilombolas, que busque abarcar efetivamente características peculiares de fazer, criar e viver dessas comunidades. Por exemplo, levar em consideração a titulação coletiva da terra e, mais, levar em condição a posse precária da terra nos casos das comunidades não tituladas (não impedir ou facilitar o acesso pela falta de uma possível garantia bancária). Adotar a cultura local no processo educacional (o que já existe, apesar de incipiente). Criar políticas de saúde específicas para a saúde negra, em especial para a saúde quilombola, entre outros casos. Apesar de apresentar essas propostas, não cabe ao pesquisador se aprofundar nessa questão, tendo em vista não ser o objeto da pesquisa e não possuir condições de efetivas contribuições.

Apesar de ser a alternativa mais adequada por parte do Estado, o pesquisador julga que a criação de políticas públicas que reconheçam e se adequem a forma específica formas de criar, fazer e viver específicas dessas comunidades é a alternativa mais difícil de ser alcançada. Esse posicionamento se dá a partir da perspectiva de que, o sistema liberal-individualista que é dominante em nossa sociedade, como ideologia, parte do pressuposto de que seria o único modelo civilizatório desejável em contraposição a todos os outros modelos civilizatórios. Neste caso, estaríamos hoje na linha de chegada, no modelo civilizatório final o que torna extremamente dificultoso para “nós” compreender formas de sociabilidade diversa da nossa, o que também se reflete na própria construção das políticas públicas, tendo em vista que, conforme já abordado, cada governo (que elabora as políticas) busca representar certo modelo civilizatório (geralmente modelos civilizatórios internos ao modelo liberal-individualista) e que não seria de fácil aceitação a inclusão nesse projeto civilizatório modelos que não seriam o “único possível” (HÖFLING, 20001, LANDER, 2005).

Portanto, para que as políticas públicas sejam efetivas nas comunidades quilombolas mostra-se necessária uma atuação proativa do Estado, de maneira articulada e que se disponha a resolver possíveis empecilhos existentes e não apenas ignorá-los. No capítulo seguinte é mostrado um exemplo de atuação proativa do Estado para que uma política pública torne-se efetiva.

Mas e especificamente com relação à comunidade quilombola Kalunga? Ela vive em situação de vulnerabilidade social como a maioria das comunidades quilombolas brasileiras?

Os problemas apontados anteriormente são existentes na aplicação de políticas públicas nesta comunidade? São questões que trataremos no capítulo a seguir.

## 4 A COMUNIDADE KALUNGA E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos capítulos anteriores analisaram-se o desenvolvimento histórico das comunidades quilombolas, no passado e no presente, o processo de luta dessas comunidades, no sentido de serem reconhecidas e protegidas pelo Estado, e como, atualmente, esse Estado tem atuado no sentido de garantir direitos por meio de políticas públicas. Após, verificaram-se quais são essas políticas e a adequação ou não da forma como foram planejadas.

Neste capítulo será feita uma análise sobre a comunidade quilombola Kalunga: a sua história, suas atividades econômicas, a estrutura existente etc. Também será feita uma análise sobre a efetividade de algumas políticas públicas, se elas se fazem presentes e qual o seu alcance. Por fim, procede-se a uma breve discussão acerca dos motivos da ineficiência de certas políticas e apontam-se possíveis soluções.

### 4.1 A COMUNIDADE QUILOMBOLA KALUNGA

#### 4.1.1 Localização geográfica e história

A comunidade quilombola Kalunga está localizada no nordeste do Estado de Goiás, com uma área total de cerca de 253 mil hectares,<sup>74</sup> abrangendo parte dos municípios goianos de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás. O território Kalunga foi delimitado pela Lei Estadual n. 11.409, de 21 de janeiro de 1991, do Estado de Goiás, e denominada Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Calunga.<sup>75</sup> Dada sua extensão, a comunidade Kalunga é a maior comunidade quilombola do Brasil (BAIOCCHI, 2013).

Apesar de ser considerada uma única comunidade quilombola, ela subdivide-se em cinco núcleos populares maiores: Contenda, Kalunga, Vão de Almas, Vão do Moleque,

---

<sup>74</sup> Conforme o sistema de monitoramento das políticas de igualdade racial da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR), o território Kalunga possui 262 mil hectares. É possível que o processo de titulação do território capitaneado pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) abranja uma área maior que a delimitada na Lei Estadual n. 11.409, de 21 de janeiro de 1991. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

<sup>75</sup> A lei estadual utiliza a grafia com “c” e não com “k” para designar o termo Kalunga.

Ribeirão dos Negros (nome antigo) ou Ribeirão dos Bois (recente), também chamados de “municípios”, os quais se subdividem em uma centena de agrupamentos locais:

Contenda, Barra, Riachão, Sucuruí, Curral de Taboca, Saco Grande, Tinguizal, Boa Sorte, Bom Jardim, Areia, São Pedro, Faina, Olho D’Água, Vão de Almas, Caiçara, Jataroba, Tarumã, Saco, Mochila, Boa Vista, Lagoa, Volta do Canto, Terra Vermelha, Congonha, Altamira, Vargem, Ema, Taboca, Fazendinha, Maiadinha, Morro, Choco, Buriti Comprido, Córrego Fundo, Vargem Grande, Borrachudo, Guarió, Limoeiro, Caldas, Sicury, Vargem Redonda, Ouro Fino, Brejão, Ribeirão, “Cauçara” ou Caiçara, Soledade, Raizama, Funil, Porcos, Prata, Maquiné, Capela, entre outros. (BAIOCCHI, 2013, p. 26).

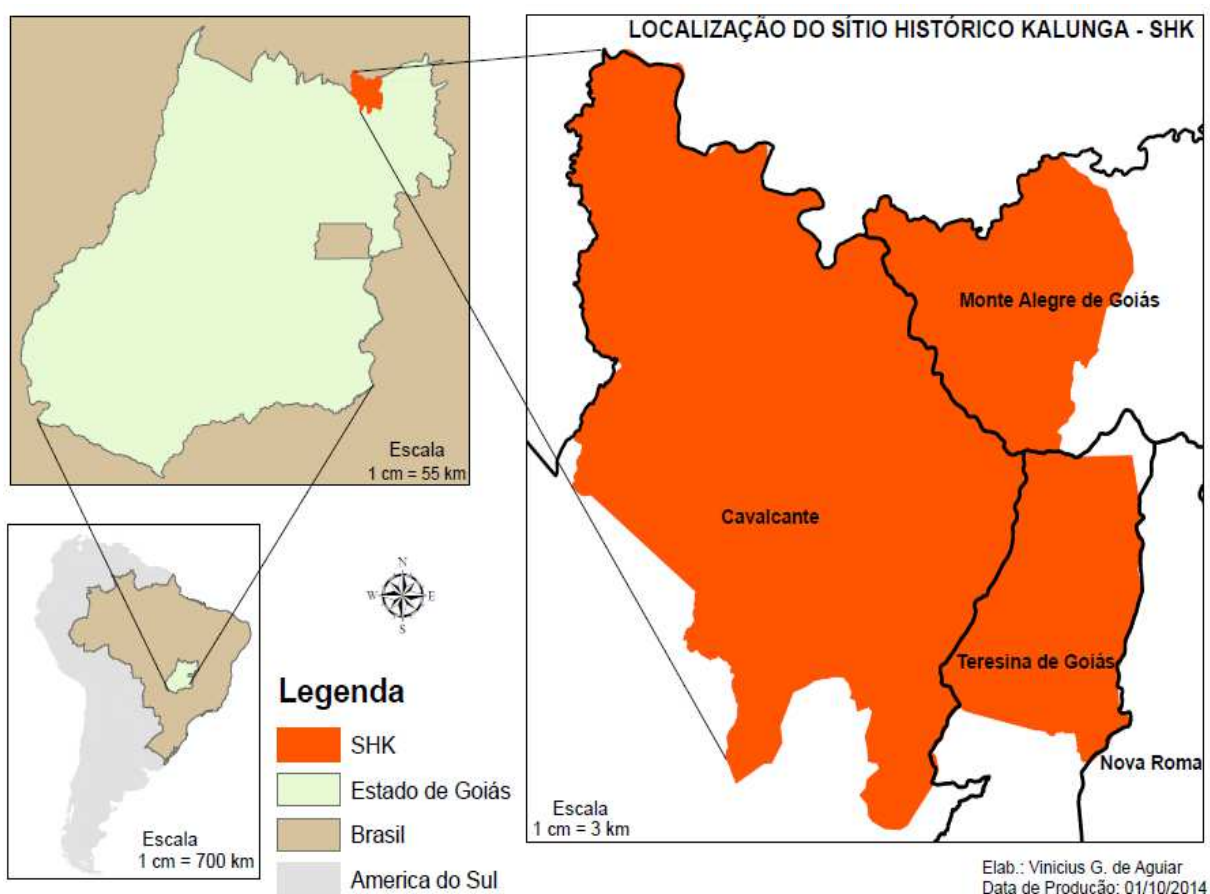


Figura 2 - Mapa esquemático do território Kalunga  
Fonte: NOVAES, 2015, p. 20.

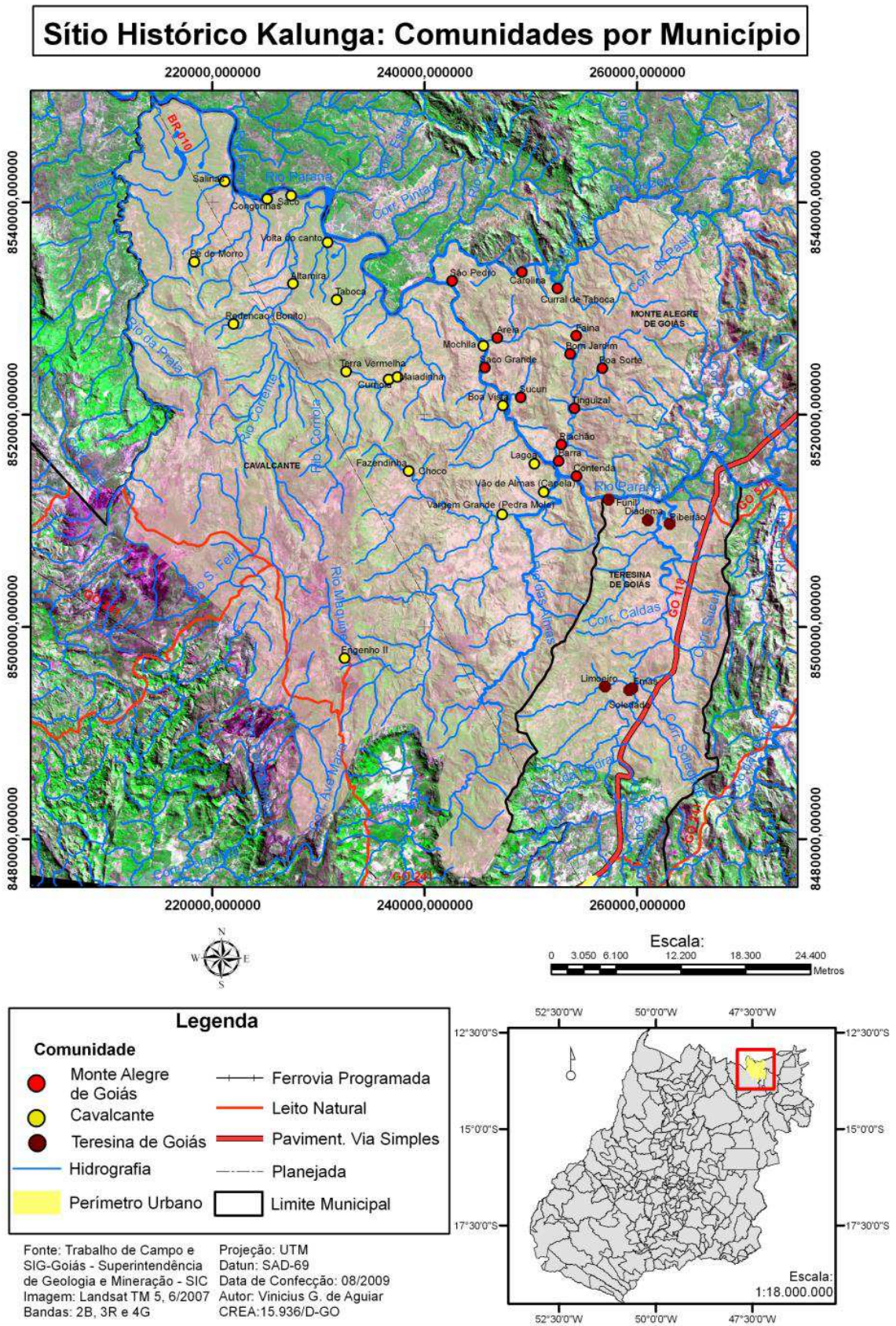


Figura 3 - Mapa Geral das Localidades do Sítio Histórico e Cultural do Remanescente de Quilombo Kalunga.

Fonte: NOVAES, 2015, p. 21

Em razão de estar na região da Chapada dos Veadeiros, o território Kalunga é formada por serra, o que dificulta o acesso, aprofundando o isolamento da comunidade. Apesar desse problema, tal situação garantiu a preservação do cerrado e das tradições da comunidade, que se manteve praticamente isolada até o início da década de 1980. No ano de 1982 iniciaram-se as ações da antropóloga Mari Baiocchi e a sua equipe na região para executar o projeto “Kalunga: Povo da Terra”, vinculado à Universidade Federal de Goiás (UFG), percorrendo todo o território da comunidade. Segundo relatos da antropóloga, ela e sua equipe foram os primeiros “de fora” a “chegar lá”, ou seja, a percorrerem todas as comunidades.



Figura 4 - Serras do território Kalunga em Vão de Almas

Fonte: Acervo próprio (2014)

É importante ressaltar que, como verificado por Mari Baiocchi, a comunidade não vivia totalmente isolada. Até mesmo durante o período escravocrata os quilombolas estavam rodeados de fazendas de gado e periodicamente era necessário adquirir alguns produtos que não eram produzidos na comunidade, como querosene, sal, calçados, roupas, entre outros. Para tanto, alguns membros da comunidade se dirigiam aos municípios próximos para comercializar seus produtos e adquirir outros, ou realizavam esse comércio com mascates que circulavam pela região (MARINHO, 2009, p. 33).

Esse relativo isolamento, inclusive, garantiu que diversas danças, rituais sagrados e tradições religiosas, como as folias e romarias, se mantivessem “preservadas”, guardando

grandes semelhanças com tradições dos sertanejos do final do império e início da República Velha, o que se constituiu em um dos principais atrativos da comunidade, que é visitada e utiliza o turismo étnico como fonte de renda (WISSENBACH, 1998; BAIOCCHI, 2013).<sup>76</sup>

Sobre a origem do quilombo, estudos sugerem que a comunidade existe desde o final do século XVIII, formada pelo agrupamento de negros fugidos das minas de metais preciosos próximas existentes no arraial de Cavalcante (que ostentou casas de fundição do ouro de 1796 a 1807) e no arraial de Santo Antônio do Morro do Chapéu (atualmente Monte Alegre de Goiás), que foram fundados em 1740 e 1769, respectivamente, misturando-se com indígenas, posseiros e proprietários que desbravavam a região (BAIOCCHI, 2013, p. 35, 44).

Antes dos primeiros contatos da antropóloga Baiocchi, o termo Kalunga, nas cidades próximas, era utilizado para se referir aos “negros que desciam as serras para vender farinha”. Já dentro da própria comunidade o termo Kalunga fazia referência a um local pantanoso, bom para o cultivo, e que não poderia pertencer a apenas uma família, fazia referência a uma planta da região e também representava uma das áreas específicas (ou um dos “municípios”) do quilombo (BAIOCCHI, 2013, p. 45-46).



Figura 5 - Flor da planta Kalunga  
Fonte: NOVAES, 2015, p. 18

---

<sup>76</sup> Um exemplo das tradições preservadas é a técnica para verificar como serão as chuvas com base na observação do “mormaço” em certos dias após os principais festejos. Na comunidade Kalunga, após a celebração das festas em homenagem a Santo Antônio (do dia 12 de junho ao dia 14 de junho) ocorre o “Surteio” de Santo Antônio (do dia 15 de junho a 21 de junho) no qual se observa o “mormaço” dos sete dias consecutivos após o fim das festas. O primeiro dia representa o mês de outubro e o último o mês de abril do ano seguinte e os outros dias representam a sequência dos meses. Caso haja mormaço no dia, todo o mês correspondente será chuvoso. Caso o mormaço seja visto apenas no período da manhã, a chuva virá no início do mês. Se vier após o meio-dia, choverá no meio do mês para frente. Por fim, caso não seja observado mormaço, o mês será seco (BAIOCCHI, 2013, p. 49-51).

Portanto, o termo Kalunga atualmente possui uma nova semântica que inexistia antes das incursões da antropóloga Baiocchi. Foi a partir dos seus estudos e a divulgação destes que o termo Kalunga passou a se referir a todo o quilombo, o que não ocorria antes, influenciando, inclusive, os estudos que culminaram na Lei que criou o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Calunga pela Lei Estadual n. 11.409/1991 (BAIOCCHI, 2013, p. 45-46).

Hoje, portanto, além de se identificarem pela região de onde provêm (Os Kalunga dizem: sou do Vão de Almas ou sou da Contenda etc.), os membros da comunidade identificam-se para “os de fora” (com algumas exceções), também, como quilombolas Kalunga.<sup>77</sup>



Figura 6 - Império da Nossa Senhora da Abadia em Vão de Almas.  
Foto: Tatianny Leão (2014)

#### 4.1.2 População

Com relação à população, não se dispõe de dados que quantifiquem com exatidão a comunidade Kalunga. Informações contidas Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, referentes a setembro de 2015, apontam a existência de 5.525 indivíduos e 1.770 famílias que se autorreconheceram como quilombolas nos municípios de Cavalcante, Monte Alegre de

<sup>77</sup> Marinho (2009; 2013) realizou excelentes estudo sobre o processo de etnização da comunidade Kalunga no sentido de adotar a identidade quilombola e a denominação Kalunga.

Goiás e Teresina de Goiás.<sup>78</sup> Como não há outra comunidade quilombola nestes municípios, pressupõe-se que todos sejam pertencentes à comunidade Kalunga. Já no sítio do projeto Kalunga Sustentável, é apontada a existência de quase 8.000 pessoas distribuídas em aproximadamente 2.000 famílias.<sup>79</sup>

As dificuldades da delimitação exata do número de moradores no quilombo decorrem do próprio processo de movimentação natural da população. Baiocchi (2013, p. 26) relata que nas épocas de secas e da entressafra há movimentação em grupo “dos Kalunga” à procura de trabalho nas fazendas da região, principalmente de mais jovens. Há, também, um processo migratório semelhante para as cidades, sejam próximas ou para outras mais distantes, como Brasília e Goiânia, alguns para estudar, como é o caso de quilombolas Kalunga matriculados na UFG, em Goiânia, ou para trabalhar e “tentar a vida”, como é o caso de diversas meninas que se dirigem às cidades para desempenharem atividades como domésticas<sup>80</sup> (SOARES, 1993) ou para exercer outra tarefa, como relatado por um rapaz da comunidade, que se mudou para Brasília para arranjar um serviço e acabou nas ruas e envolvido com o tráfico de drogas ilícitas.<sup>81</sup> Em um relato pessoal, a Sr<sup>a</sup>. Esther Fernandes de Castro, que é Kalunga, conta que com 7 anos já trabalhava “em casa de família” e que na adolescência chegou a prestar serviços “em casa de família” em Brasília para poder estudar, retornando posteriormente ao quilombo (LIANZA, 2013, p. 45).

Além da questão do próprio processo migratório da comunidade é importante ressaltar algumas considerações relativas aos dados do CadÚnico do governo federal. O CadÚnico é regulamentado pelo Decreto Federal n. 6.135, de 26 de junho de 2007, e tem por objetivo ser “[...] instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”

<sup>78</sup> Os dados do Cadastro Único estão disponíveis para consulta pública a partir de um sistema tabulador dos dados disponível no endereço: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador\\_tabcad.php#tabela\\_link](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php#tabela_link)>. Os dados apresentados foram coletados entre novembro de 2015 e janeiro de 2016.

<sup>79</sup> Informação disponível em: <<http://quilombokalunga.org.br/povo-kalunga/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

<sup>80</sup> A saída de meninas ainda crianças ou adolescentes para trabalhar como doméstica nas cidades ganhou grande repercussão na mídia após denúncias de que algumas dessas meninas, além do trabalho doméstico, eram também escravas sexuais dos “patrões”, conforme divulgado em diversos meios de comunicação (*Correio Brasiliense*: [http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/04/12/interna\\_cidadesdf,479060/xxxxx.shtml](http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/04/12/interna_cidadesdf,479060/xxxxx.shtml); *Notícias Record*: <<http://noticias.r7.com/reporter-record-investigacao/reporter-record-investigacao-revela-a-escravidao-domestica-e-sexual-de-criancas-negras-e-pobres-12062015>>. Acessos em: 18 jan. 2015).

<sup>81</sup> O relato citado foi feito por um jovem Kalunga ao pesquisador durante uma visita à comunidade de Vão de Almas, em agosto de 2014. De forma mais detalhada, conta o jovem que deixou a comunidade rumo a Brasília para “conseguir melhores condições de vida”. Chegando lá não conseguiu trabalho e acabou por morar nas ruas. Logo estava envolvido no consumo e na venda de drogas ilícitas, sendo que em certa ocasião quase acabou morrendo em decorrência de sua participação no tráfico. Posteriormente acabou por voltar para a comunidade, como já mencionado.

(Art. 2º), com exceção dos benefícios distribuídos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (§ 1º, Art. 2º). É considerada como de baixa renda “[...] aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou [...] a [pessoa] que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos” (inciso II, Art. 4º). Preconiza ainda o referido Decreto que apenas indivíduos e famílias consideradas de baixa renda devem ser cadastrados, exceto os indivíduos beneficiários de algum programa social que não esteja relacionado à questão da renda<sup>82</sup> de qualquer dos entes federados (§ 1º, Art. 6º). Portanto, nesse caso, possíveis quilombolas que não seriam considerados de baixa renda (o que é exceção) não poderiam ser cadastrados, mesmo sendo quilombolas.<sup>83</sup>

Tabela 2 - Faixa de renda familiar *per capita* dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Faixa da renda familiar <i>per capita</i>	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº.	%
Até R\$ 77,00	1.201	37,90%	711	73,80%	1.062	76,00%	2.974	53,83%
Entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00	959	30,30%	82	8,50%	128	9,20%	1.169	21,16%
Entre R\$ 154,01 e meio salário mínimo	782	24,70%	120	12,50%	127	9,10%	1.029	18,62%
Acima de meio salário mínimo	223	7,00%	50	5,20%	80	5,70%	353	6,39%
Sem resposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Além do citado, outras quatro questões devem ser consideradas. A primeira é a dificuldade de acesso à comunidade; a segunda à forma de coleta dos dados das famílias nos municípios citados; a terceira é relativa ao modo como são identificados o indivíduo e a família quilombola; e a quarta é a própria “invisibilização” como estratégia de sobrevivência da comunidade.

Conforme já apresentado anteriormente, o acesso ao quilombo é problemático em decorrência da formação geográfica e também da própria inexistência de vias de acesso que permitam a passagem de veículos automotores para algumas das “comunidades menores” do

<sup>82</sup> Um exemplo de situação em que o indivíduo ou a família possa ser cadastrado no CadÚnico mesmo não sendo considerado de baixa renda seria o de um programa do município que visa remover pessoas que moram em uma área de risco. Neste caso, mesmo recebendo acima do preconizado como “baixa renda” este indivíduo poderá manter-se cadastrado.

<sup>83</sup> Em pesquisa de todas as Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) dos municípios goianos de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás apresentadas no extrato online disponibilizado no sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foram identificadas 143 Unidades Familiares de Produção Rural enquadradas na categoria “V”, ou seja, relativa aos agricultores familiares que não são assentados da reforma agrária e que recebem acima de 20.000,00 reais anuais (1.666,66 reais mensais). Considera-se como agricultor familiar, além de outros requisitos, a Unidade Familiar de Produção Rural que perceba até o limite de 360.000,00 reais anuais (30.000,00 reais mensais). Portanto, apesar de a margem de renda anual ser elástica, é possível supor que algumas famílias quilombolas não estariam enquadradas no conceito de “baixa renda” apresentado na regulamentação do CadÚnico. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratopf/PesquisaMunicipio.aspx>>. Acesso entre os dias 08/01/2015 e 10/01/2015.

quilombo. Esse problema resulta que até mesmo ações simples sejam enfrentadas com grandes dificuldades de locomoção. Um exemplo é o processo eleitoral, que obriga os mesários a se deslocarem ainda no sábado anterior à votação e, após, o transporte das urnas por helicóptero ao local de apuração mais próximo.<sup>84</sup>

Com relação à forma de coleta dos dados, primeiramente é importante esclarecer que é responsabilidade do município, que recebe verba do Governo Federal, a compra de equipamentos e a realização de outras despesas necessárias para cadastrar as famílias consideradas de “baixa renda do município”. Apesar disso, segundo dados disponíveis no tabulador do CadÚnico concernente aos três municípios em estudo (relativos ao mês de setembro de 2015), 96,36% dos cadastros foram feitos sem visita domiciliar, como pode ser visto na Tabela 3. Esse dado nos aponta que o processo de cadastramento das famílias quilombolas do município mostra-se problemático, pois contraria as diretrizes do CadÚnico, que recomenda que o cadastramento das famílias quilombolas seja feito mediante visita domiciliar (BRASIL, 2011), e o próprio Decreto Federal n. 6.135, de 26 de junho de 2007, que determina a verificação mediante visita domiciliar de pelo menos 20% dos cadastrados realizados sem visita domiciliar (§ 2º, Art. 5º). Portanto, é plausível que nem todas as famílias foram alcançadas pelo cadastramento, tendo em vista que, no caso da comunidade Kalunga, em decorrência da deficiência dos gestores municipais em realizarem as visitas para o cadastramento dos membros da comunidade (agravada pela dificuldade de deslocamento na comunidade), o responsável da unidade familiar, para cadastrar-se, deverá se dirigir a um dos locais de cadastramento, o que pode ser muito complicado para aqueles que moram nas regiões mais distantes.

Tabela 3- Forma de coleta dos cadastros dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (outubro de 2015)

Forma de Coleta	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Informação migrada como inexistente	30	0,90%	5	0,50%	7	0,50%	42	0,76%
Sem visita domiciliar	3.087	97,10%	889	92,40%	1.369	97,40%	5.345	96,36%
Com visita domiciliar	63	2,00%	68	7,10%	29	2,10%	160	2,88%
Sem resposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>3.180</b>	<b>100,00%</b>	<b>962</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.405</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.547</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Em seus estudos na comunidade Kalunga, Cruz e Valente (2005) criticam a metodologia de coleta de dados do CadÚnico, que é feito por um questionário

<sup>84</sup> Essa situação está relatada na notícia disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/quilombolas-tem-voto-garantido-em-povoados-de-goias>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

semiestruturado. Relatam, ainda, o despreparo dos agentes contratados pelos municípios para realizarem o cadastro, que seriam todos feitos nas sedes dos municípios, sem visita domiciliar, sendo comum ocorrerem problemas de falta de documentação mínima dos responsáveis das famílias para efetivação do seu cadastro no CadÚnico.

Passando para a terceira questão, deve-se levar em consideração o fato de que o reconhecimento do indivíduo ou da família como quilombola é feito pela autodeclaração (BRASIL, 2011). Apesar de estar em consonância com a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho e com o Decreto Federal n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que preconiza o autorreconhecimento como critério de identificação individual como pertencente a uma comunidade quilombola, indivíduos que não são pertencentes à comunidade podem identificar-se como quilombolas, assim como efetivos membros da comunidade podem não querer ser reconhecidos como quilombolas. Marinho (2009, p. 21; 2013, p. 240-241), que possui um longo histórico de atividades junto à comunidade, nos apresenta relatos de membros da comunidade que não se reconheciam como quilombolas Kalunga. Em certa oportunidade, ao questionar uma das mulheres da comunidade se ela era Kalunga recebeu a seguinte resposta: “Eu não sou Kalunga, não sou preta! Eu que não sou bicho para ter nome. O nome pode ser do lugar, mas não meu”. Ou ainda: “Aqui pra essas banda não tem essa besteirada de escravidão naum, desde esse projeto Kalunga, que fica nessa danação de escravidão”. Ressalta-se que no caso da Tarifa Social, os autodeclarados quilombolas recebem um desconto de 100% (cem por cento) na tarifa de energia, o que pode ser um incentivo a pessoas de fora da comunidade se autodeclararem quilombolas.

Por fim, com relação à quarta questão, é importante ressaltar que os Kalunga, como estratégia de sobrevivência, buscavam ao máximo manterem-se distantes dos “de fora”. Diversos são os relatos de indivíduos que fugiam ao ver pessoas “de fora”, como relatado pela antropóloga Baiocchi (2013, p. 22). Em um depoimento pessoal, a senhora Eriene Santos Rosa, moradora da comunidade Engenho II, informa que a comunidade de Vão de Almas é muito “fechada”. Segundo ela, quando pessoas de fora ou até mesmo Kalunga de outras “comunidades menores” são avistados, o pessoal de Vão de Almas se esconde ou foge, chegando, inclusive, a abandonar a residência durante a permanência do “intruso”. Ela relata, ainda, que o pessoal de Vão de Almas ainda fala um português diferente, mais arcaico (LIANZA, 2013, p. 36). Outro relato, como consta no sítio da internet do Projeto Kalunga

Sustentável, dá conta de que, “[...] até 30 anos atrás, muitos de nós, quando viam ‘gente de fora’ se escondiam. Pensavam ainda que fossem pessoas em busca de escravos”.<sup>85</sup>

Em sua dissertação de mestrado, Soares (1993, p. 75) relata que, quando era presidente do então Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO), em uma reunião com lideranças Kalunga da região de Riachão, em 1984, os membros da comunidade reivindicavam a não abertura de estradas na região. O argumento era de que se isso fosse feito ficaria facilitada a entrada dos “de fora” na região, em especial os grileiros de terra, apesar de ser uma queixa da comunidade as dificuldades de levar os doentes para tratamento nas cidades.<sup>86</sup>

No ano de 2014, na execução do Projeto Kalunga Cidadão pela UFG, o Exército Brasileiro ofereceu caminhões para que os moradores das comunidades mais distantes do local de realização das atividades fossem transportadas para poderem participarem. Infelizmente, poucos foram as pessoas transportadas. Isso se deu pois, os Kalunga, ignorando a existência das atividades do Kalunga cidadão e ignorando o motivo de um caminhão do exército estar passando na região, fugiam e se escondiam, provavelmente com medo das “forças oficiais”.

Portanto, uma questão a ser considerada é essa estratégia da busca da “invisibilidade” como estratégia de sobrevivência, visto que ainda habita o imaginário de que os “de fora” são “perigosos”, o que dificulta a contabilização da população da região e também a execução de diversas políticas públicas.

Diante de todas essas questões, mostra-se restrita a capacidade de o CadÚnico ser utilizado como o único instrumento para análise das condições sociais e da população da comunidade quilombola Kalunga. É possível que em outras comunidades quilombolas o cadastro tenha sido feito efetivamente por meio de visitas domiciliares em toda a comunidade, sendo, neste caso, um excelente instrumento para conhecimento da realidade local, o que não se verifica na comunidade aqui em análise.

Ainda que não se tenham dados precisos sobre a efetiva população da comunidade, é plausível supor que haja por volta de 6 a 7 mil indivíduos, distribuídos em cerca de 1.800 ou 1.900 famílias. É interessante notar que levantamento feito em 1991 como trabalho acerca da situação socioeconômica do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Calunga apontava a existência de 3.194 indivíduos Kalunga, sendo 505 os moradores da região não originalmente

---

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://quilombokalunga.org.br/povo-kalunga/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

<sup>86</sup> Os doentes eram transportados da comunidade para o município mais próximo em uma rede presa a uma madeira, levada por um grupo de pessoas, mediante revezamento, serra abaixo (SOARES, 1994).

da comunidade (SOARES, 1993). Já outro levantamento, realizado em 2004, estimou a população Kalunga em 3.752 pessoas (NOVAES, 2015, p. 103). Considerando a população apresentada no CadÚnico de 5.547 indivíduos, de 1991 a 2015, aparentemente, houve um crescimento populacional de aproximadamente 73%, o que se mostra duvidoso principalmente pelos efetivos problemas para mensuração da população apresentados.<sup>87</sup> O mesmo raciocínio vale caso seja considerada a população estimada em 2004. Pode-se concluir, portanto, que em 1991 e em 2004 provavelmente não foram contabilizados todos os moradores da comunidade Kalunga.

#### 4.1.3 Atividade Produtiva

A comunidade Kalunga, no geral, possui um sistema de produção campesino pautado, principalmente, na agricultura e, em menor escala, na pecuária, caça, pesca, artesanato e, ultimamente em expansão, no turismo. Apesar de ser pequena a área agricultável, algo em torno de 30% de todo o território (principalmente nas margens do Rio Paranã e seus afluentes e vãos das serras), os Kalunga conseguem produzir diversas variedades de alimentos como: 1) nas roças: mandioca, milho, arroz, feijão, amendoim, gergelim, inhame, abóbora, melão, maracujá, melancia e cana; 2) na horta: manjerição, coentro, pimentas, e alfavaca; 3) nos pomares: banana (vários tipos), laranja-comum, mexerica, manga (várias tipos), melancia (vários tipos), limão, abacaxi, e mamão. As hortas geralmente são cultivadas nas beiras dos rios e córregos e os pomares, entre as casas e as roças (BAIOCCHI, 2013, p. 27, 73; LIANZA, 2013, p. 20, 58).

Além da produção agrícola, os Kalunga ainda possuem diversos produtos originários do cerrado que são extraídos para consumo, como os cocos comestíveis (baquiri, licuri, catolé, birro, buriti, baru, alcaju, marmelada) e frutas (BAIOCCHI, 2013, p. 73).

---

<sup>87</sup> A população brasileira, de 1991 (aproximadamente 146 milhões de pessoas) a 2010 (aproximadamente 190 milhões de pessoas), cresceu por volta de 30%. Se considerada a estimativa da população brasileira de 2015 (aproximadamente 205 milhões de pessoas), de 1991 a 2015 houve um crescimento populacional de aproximadamente 40%. Portanto, considerando esses dados, pode-se afirmar ser improvável um crescimento de aproximadamente 73% na população Kalunga de 1991 a 2015 conforme os argumentos relatados.



Figura 7 - Roça na comunidade Kalunga.  
Foto: Rogério Ribeiro (2015)

No ano de 2012, em um projeto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), foram adquiridos, de vinte famílias quilombolas e seis famílias de agricultores familiares da região: abacate, abobrinha brasileira, abóbora-moranga, alface, açafraão, banana (da terra, marmelo, maçã, nanica, pacovan, prata), batata-doce, beterraba, cará, cebolinha, cenoura, cheiro verde, chuchu, couve-manteiga, jiló, laranja, mamão, mandioca, maracujá, milho verde, pepino, tomate, vagem. Além dos produtos *in natura*, foram ainda adquiridos os produtos processados ou semi-industrializados: açúcar mascavo, biscoito (de queijo, de polvilho), bolacha caseira, bolo de mandioca, cooki de baru, farinha de mandioca, polpa de frutas congeladas, polvilho, pão de queijo, queijo caseiro, rapadurinha, tempero completo.<sup>88</sup>

Os Kalunga também são criadores de gado. Recentemente, a partir de um projeto da Universidade Federal de Goiás (UFG), receberam um plantel de gado denominado curraleiro, que era criado na região em tempos anteriores. Essa espécie de gado, mais rústico, é mais adaptada ao terreno acidentado das serras e possui uma carne macia e gosto peculiar quando comparada à carne do gado nelore (MARINHO, 2009).

Apesar de a economia Kalunga ser basicamente agropecuária camponesa, o CadÚnico aparentemente demonstra uma situação contrária ao afirmado anteriormente, como pode ser

<sup>88</sup> Dados não publicados oficialmente, disponibilizados pelo Sr. Luiz Carlos do Nascimento, superintendente Regional de Goiás da Conab.

visto na Tabela 4. Quando perguntados se eles faziam parte de algum grupo tradicional ou específico (que não inclui a opção quilombola), apenas 1.759 (31,84%) de 5.525 cadastrados autodeclarados quilombolas identificaram-se como agricultores familiares, sendo que no município de Monte Alegre não houve ninguém que se identificou como agricultor familiar e, do total, 2.736 (49,52%) não responderam a esta questão. Tal situação pode ser explicada pelo fato de que, conforme constatado por Novaes (2015, p. 27), os Kalunga não compreendem os termos “agricultor”, “camponês” ou “campesino” como o indivíduo que trabalha no campo, sendo “lavrador” o termo por eles utilizado para designar a pessoa que possui essa ocupação.

Tabela 4 - Autodeclarados quilombolas do CadÚnico participantes de algum grupo tradicional ou específico (setembro de 2015)

Grupos tradicionais e específicos	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
Família cigana	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família extrativista	22	0,70%	0	0,00%	0	0,00%	22	0,40%
Família de pescadores artesanais	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família pertencente à comunidade de Terreiro	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família ribeirinha	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família de agricultores familiares	1.590	50,20%	169	17,50%	0	0,00%	1759	31,84%
Família assentada da Reforma Agrária	25	0,80%	0	0,00%	14	1,00%	39	0,71%
Família beneficiária do Programa Nacional do Crédito Fundiário	194	6,10%	0	0,00%	0	0,00%	194	3,51%
Família Acampada	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família atingida por empreendimentos de infraestrutura	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família de preso do sistema carcerário	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Família de catadores de material reciclável	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Nenhuma	351	11,10%	385	40,00%	39	2,80%	775	14,03%
Sem resposta	983	31,10%	409	42,50%	1.344	96,20%	2.736	49,52%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Apesar dessa aparente contradição, para o Projeto Etnodesenvolvimento e Economia Solidária, quando se aplicou questionário, das quatrocentas pessoas que responderam à pergunta sobre a sua principal atividade produtiva, 344 (90,7%) disseram que trabalhavam na agricultura (LIANZA, 2013, p. 55). Na sua tese de doutorado, Novaes (2015, p. 109) verificou que, em questionário aplicado a 258 indivíduos, 62,4% afirmaram ser lavradores, sendo que 19% responderam ser aposentados. Portanto, a partir dos dados anteriormente apresentados é evidente que há uma contradição nas informações coletadas no CadÚnico, que aponta a

existência de poucos quilombolas como agricultores familiares, provavelmente por inadequação do questionário aplicado à realidade Kalunga.

Mas resta perguntar: o que é o modo de produção camponês e quais as suas principais características? Segundo Maria de Nazareth Baudel Wanderley (1996, p. 6), o modo de produção das sociedades tradicionais, o que inclui os quilombolas, é eminentemente camponês, assim caracterizado: 1) a família é proprietária dos meios de produção e responsável pelo trabalho no estabelecimento produtivo; 2) utiliza o sistema de policultura-pecuária;<sup>89</sup> 3) existe o sentimento da necessidade de garantir uma herança para os descendentes; 4) é uma sociedade de interconhecimento<sup>90</sup> e de autonomia relativa das sociedades rurais; 5) a produção camponesa não visa apenas à subsistência, podendo resumir-se apenas a isto, caso não haja alternativas melhores, sendo até mesmo compatível com o trabalho externo à propriedade da família; 6) no caso específico do Brasil, o campesinato é um setor que foi historicamente “bloqueado”, impedido de desenvolver todas as potencialidades como forma social específica de produção (WANDERLEY, 1996, p. 3-8).

Além dessas características, Ricardo Abramovay (1998, p. 105) nos ensina que o modo de produção camponesa não é algo atrasado e sem racionalidade. Segundo o autor, o camponês, a partir de sua integração parcial<sup>91</sup> a mercados incompletos,<sup>92</sup> adota uma

---

<sup>89</sup> O sistema de policultura-pecuária se caracteriza pela combinação de técnicas repassadas por meio da tradição, que utilizam o trabalho intensivo da família, conforme os ciclos da natureza, em que o máximo dos subprodutos de cada etapa produtiva é utilizado nas outras etapas de produção (ex.: o esterco é utilizado como adubo e a palha da cana como alimento para o gado), de forma que a diversidade de produtos fornece uma segurança contra as intempéries e as desigualdade periódicas das colheitas (WANDERLEY, 1996, p. 3).

<sup>90</sup> A sociedade de interconhecimento se constrói a partir de um determinado espaço geográfico em que os camponeses da região se inter-relacionam e convivem com outras categorias sociais (o comerciante, o padre, o trabalhador especializado, entre outros). Este espaço geralmente contém um local chamado de vila, que é onde todos se encontram e socializam (por meio de eventos, festas religiosas etc.) e que são criados laços sociais entre os integrantes além do núcleo familiar. Os indivíduos integrantes desse espaço conhecem todas as condições sociais/patrimoniais e a personalidade de todos os outros indivíduos participantes (WANDERLEY, 1996, p. 4-5). Essa comunidade de interconhecimento mostrou-se evidente em uma visita que este pesquisador realizou em uma das comunidades dos Kalunga, chamada de Vão de Almas, no município de Cavalcante, GO. Cada família da comunidade possui a sua própria faixa de terra e vive, aparentemente, de forma isolada das outras famílias. Todavia, há um local com vários barracões construídos em volta de uma pequena capela, bem próximos uns dos outros, cada qual pertencente a uma das famílias, e que são utilizados apenas nas épocas dos festejos da comunidade, como na romaria de Nossa Senhora da Abadia, que ocorre entre os dias 12 e 16 no mês de agosto. Durante a época do festejo todos se deslocam para estes barracões e ali permanecem durante as festividades, retornando posteriormente as suas residências “oficiais”. Apesar do relativo isolamento, todos se conhecem e mantêm relações de amizade, respeito e/ou parentesco.

<sup>91</sup> A integração do camponês ao mercado é parcial, pois é facultativa, ou seja, o camponês pode integrar-se ou retirar-se do mercado conforme a sua necessidade, sem comprometer a sua sobrevivência. Essa faculdade de integração ocorre pelo fato de que, geralmente, o camponês, como estratégia de sobrevivência, busca produzir gêneros que podem tanto serem comercializados como consumidos por sua família. Um exemplo seria a produção da farinha de mandioca, que é tanto vendida nas cidades próximas como é consumida como alimento no dia a dia.

<sup>92</sup> O mercado incompleto se caracteriza, basicamente, pelo fato de os preços dos produtos produzidos pelo camponês serem definidos por fatores que não são estritamente econômicos, mas sim por fatores locais e por

racionalidade diversa da capitalista, que é a que visa o lucro. O camponês, de fato, é detentor de uma racionalidade econômica voltada para a redução da adversidade e dos riscos. Até serem garantidos os meios de subsistência da família, todos os familiares aptos irão trabalhar de forma árdua. Alcançado este objetivo, o trabalho adicional para a aquisição de novos bens será ponderado tendo em vista a penosidade do trabalho e os possíveis frutos desse trabalho. Isso porque a produtividade do trabalho do camponês é baixa e porque o preço pago pelo comerciante por seu produto é muito baixo. O camponês buscará evitar, também, o risco, tendo em vista as condições precárias em que vivem. Um ou dois anos ruins na produção podem ser suficientes para aniquilar a própria família camponesa.

Ainda segundo Ricardo Abramovay (1998, p. 127), o sistema camponês de produção é incompatível com o sistema capitalista de produção. O camponês, quando se integra efetivamente ao mercado capitalista, transforma-se em um agricultor familiar em sentido estrito,<sup>93</sup> uma vez que desaparecem as relações pessoais na comercialização dos produtos, os códigos sociais partilhados e os laços comunitários até então estabelecidos.

Assim como notado na comunidade Kalunga, Mara Vanessa Fonseca Dutra (2011), a partir dos estudos feitos em cinco comunidades quilombolas, observou elementos que demonstram que nas comunidades estudadas havia, também, um sistema de produção camponês em que: a família é “possuidora” dos meios de produção e responsável pelo trabalho produtivo no estabelecimento; utiliza-se do sistema de policultura-pecuária e do extrativismo; existiam regras sociais e de produção próprias da comunidade, que se caracteriza como uma comunidade de interconhecimento, havendo apenas uma integração parcial a um mercado imperfeito e condições precárias de vida.

Por fim, o turismo, além de lucrativa, é uma das atividades que visa aliar o “progresso econômico” da comunidade e a preservação do seu modo tradicional de vida e a natureza na região. Além das diversas cachoeiras e trilhas no serrado, a comunidade oferece atrações étnicas como almoço em um restaurante com comidas da comunidade, visitação de pomares e de atividades culturais. Auxiliando no desenvolvimento desta atividade, tanto a

---

vínculos personalísticos. A falta de informação sobre o mercado e as dificuldades de locomoção do camponês, juntamente com a falta de “concorrência” entre os possíveis compradores da produção camponesa, acaba por criar um monopólio de alguns comerciantes sobre esta produção. O comerciante, muitas vezes, também será o credor e estabelecerá relações de patronagem com o camponês (ABRAMOVAY, 1998, p. 115-119). O mesmo ocorrerá caso o camponês trabalhe por meio do sistema de meiação ou pelo pagamento de foro.

<sup>93</sup> O termo “agricultor familiar” pode ser utilizado, pelo menos, sob duas perspectivas: como gênero, ou seja, quando a família é proprietária dos meios de produção e assume o trabalho no estabelecimento produtivo, o que engloba o conceito de camponês, ou seja, o camponês é uma espécie do gênero agricultor familiar (WANDERLEY, 1996, p. 2-3); ou como espécie (sentido estrito), que é representada socialmente pelo símbolo do agricultor familiar que é integrado ao mercado nacional e internacional e que utiliza tecnologias (máquinas, insumos e agrotóxicos) no processo produtivo.

UFG como a Universidade de Brasília (UnB) desenvolvem ações na comunidade, como auxílio na capacitação de guias locais, organização de material visual e gráfico para distribuição para os turistas, entre outras ações (MARINHO, 2013).

#### 4.1.4 Dados socioeconômicos

Em face de todo esse tempo de relativo isolamento e invisibilização, a comunidade Kalunga sofre, como geralmente ocorre nas outras comunidades quilombolas brasileiras, de ausência da presença do Estado, principalmente no oferecimento de políticas públicas básicas como saúde, educação, transporte, saneamento básico, moradia, entre outras.

Dados do CadÚnico relativos ao mês de setembro de 2015, referentes apenas aos indivíduos que se autodeclararam quilombolas, demonstram essa vulnerabilidade e essa falta de atuação estatal. Primeiramente observa-se uma situação de pobreza vivenciada pela população da comunidade,<sup>94</sup> uma vez que 2.974 (53,83%) dos quilombolas cadastrados possuem renda *per capita* até R\$ 77,00, ou seja, vivem em situação de extrema pobreza, e apenas 353 (6,39%) vivem com renda *per capita* acima de meio salário mínimo.

Tabela 5 - Faixa de renda familiar *per capita* dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Faixa da renda familiar <i>per capita</i>	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até R\$ 77,00	1.201	37,90%	711	73,80%	1.062	76,00%	2.974	53,83%
Entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00	959	30,30%	82	8,50%	128	9,20%	1.169	21,16%
Entre R\$ 154,01 e meio salário mínimo	782	24,70%	120	12,50%	127	9,10%	1.029	18,62%
Acima de meio salário mínimo	223	7,00%	50	5,20%	80	5,70%	353	6,39%
Sem resposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Portanto, é comprovada a situação de pobreza vivida pelos Kalunga. Em razão dessa situação, pode-se dizer que a principal política pública existente na comunidade (em razão da

<sup>94</sup> Deve-se levar em consideração que é regra no CadÚnico o cadastramento de pessoas e famílias consideradas como “baixa renda”. Neste sentido a indicação da renda *per capita* no CadÚnico tem como principal objetivo identificar aquelas pessoas que efetivamente encontram-se abaixo da linha de pobreza ou em situação de extrema pobreza e que devem receber atenção especial das políticas de distribuição de renda. Apesar de todos os cadastrados serem de “baixa renda” este dado mostra-se adequado para demonstrar a pobreza da população tendo em vista a estimativa da população da comunidade e o número de pessoas efetivamente cadastradas, representando a maioria absoluta dos moradores.

relevância e do alcance) é o Bolsa Família, que atende a 4.312 indivíduos (78,05%) dos cadastrados.

Tabela 6 - Autodeclarados quilombolas cadastrados no CadÚnico que recebem Bolsa Família (set. 2015)

Recebe PBF família	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
Não	813	25,70%	210	21,80%	190	13,60%	1.213	28,98%
Sim	2.352	74,30%	753	78,20%	1.207	86,40%	4.312	78,05%
Sem resposta	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

A situação não se mostra muito melhor na questão educação. Do total de 5.525 pessoas cadastradas, 1.601 se declararam sem instrução (28,98%), outros 2.508 (45,39%) afirmaram possuir o ensino fundamental incompleto, sendo que apenas 348 (6,30%) declararam possuir ensino médio completo. É interessante notar que há ainda 586 (10,61%) pessoas que não responderam a esta pergunta. A taxa de analfabetismo na comunidade é de 33,72% (1.863 pessoas), sendo muito superior à média nacional de 2013, que é de 8,52%. É maior, ainda, que a média nacional de 2013 para a área rural, que é de 20,8% (IPEA, 2015, p. 207).

Dados semelhantes foram coletados por Novaes (2015, p. 109), que em sua pesquisa de doutorado aplicou um questionário a 258 indivíduos, cujos resultados mostraram que, “dos entrevistados, 37% são analfabetos, 20% se declararam alfabetizados sem escola, sendo apenas três Kalunga que se declararam com ensino superior completo/incompleto”.

Tabela 7 - Grau de instrução dos autodeclarados quilombolas cadastrados no CadÚnico (set. 2015)

Grau de instrução	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sem instrução	923	29,20%	263	26,30%	415	29,70%	1601	28,98%
Fundamental incompleto	1.429	45,20%	436	43,60%	643	46,00%	2508	45,39%
Fundamental completo	126	4,00%	40	4,00%	76	5,40%	242	4,38%
Médio incompleto	136	4,30%	52	5,20%	39	2,80%	227	4,11%
Médio completo	204	6,40%	61	6,10%	83	5,90%	348	6,30%
Superior incompleto ou mais	3	0,10%	6	0,60%	4	0,30%	13	0,24%
Sem resposta	344	10,90%	105	10,50%	137	9,80%	586	10,61%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Tabela 8 - Pessoas que sabem ler e escrever autodeclaradas quilombolas cadastrados no CadÚnico (set. 2015)

Sabe ler e escrever	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	2.043	64,50%	643	66,77%	961	68,80%	3.647	66,01%
Não	1.117	35,30%	312	32,40%	434	31,10%	1.863	33,72%
Sem resposta	5	0,20%	8	0,83%	2	0,10%	15	0,27%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Analisando os dados disponíveis sobre a infraestrutura da comunidade observa-se que também há uma carência na atuação estatal no sentido de garantir o acesso à energia, moradia adequada, água encanada e saneamento básico.

Das pessoas cadastradas, 1.514 (27,40%) recebem água da rede geral de distribuição de água. Apesar de ser uma região com abundância de água, geralmente as casas são construídas longe do local de acesso à água, sendo este um dos grandes problemas da comunidade. Vale assinalar que 63,13% (3.488 indivíduos) têm acesso à água por poço ou nascente. Essa falta de acesso à água reflete, também, na quantidade de casas com banheiro – 54,48% (3.448 indivíduos) não têm banheiro na sua residência. Já Novaes (2015, p. 110) na pesquisa feita com 258 entrevistas, constatou um dado mais alarmante: 70% dos entrevistados não tinham banheiros em suas residências. Ressalta-se que as entrevistas feitas pela pesquisadora se concentraram nas regiões de Vão de Almas e Vão do Moleque, que não são de fácil acesso.

Com base nos dados do CadÚnico, verifica-se que 1.489 indivíduos (26,95%) têm o lixo coletado em suas residências; 47 indivíduos (0,85%) possuem acesso à rede de esgoto ou pluvial; 2.348 indivíduos (42,50%) dispõem de acesso à fossa rudimentar para coleta dos dejetos sanitários. É interessante ressaltar que, no quesito de saneamento básico, 2.942 pessoas (52,25%) não souberam responder à questão sobre a forma de escoamento sanitário. Na questão energia elétrica, 2.702 pessoas (48,90%) têm acesso à energia elétrica com medidor próprio e 1.661 indivíduos (30,06%) ainda contam em sua residência com iluminação a óleo, querosene ou gás.

Tabela 9 - Forma de abastecimento de água aos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Forma de abastecimento de água	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Rede geral de distribuição	996	31,50%	221	22,90%	297	21,30%	1514	27,40%
Poço ou nascente	2.014	63,60%	425	44,10%	1.049	75,10%	3.488	63,13%
Cisterna	0	0,00%	6	0,60%	14	1,00%	20	0,36%
Outra forma	146	4,60%	311	32,30%	37	2,60%	494	8,94%
Sem resposta	9	0,30%	0	0,00%	0	0,00%	9	0,16%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Tabela 10 - Existência de banheiros nas casas dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Existência de banheiro	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	1.345	42,50%	441	45,80%	720	51,50%	2506	45,36%
Não	1.811	57,20%	522	54,20%	677	48,50%	3010	54,48%
Sem resposta	9	0,30%	0	0,00%	0	0,00%	9	0,16%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Tabela 11 - Forma de coleta de lixo nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Forma de coleta do lixo	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Direta	983	31,10%	212	22,00%	294	21,00%	1489	26,95%
Indireta	15	0,50%	0	0,00%	0	0,00%	15	0,27%
Queimado ou enterrado na propriedade	2.046	64,60%	735	76,30%	1.081	77,40%	3.862	69,90%
Jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida etc.)	107	3,40%	16	1,70%	14	1,00%	137	2,48%
Jogado em rio ou mar	1	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,02%
Outro destino	4	0,10%	0	0,00%	8	0,60%	12	0,22%
Sem resposta	9	0,30%	0	0,00%	0	0,00%	9	0,16%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Tabela 12 - Forma de escoamento sanitário nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Forma de escoamento sanitário	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Rede coletora de esgoto ou pluvial	34	1,10%	7	0,70%	6	0,40%	47	0,85%
Fossa séptica	85	2,70%	6	0,60%	4	0,30%	95	1,72%
Fossa rudimentar	1.216	38,40%	422	43,80%	710	50,80%	2348	42,50%
Vala a céu aberto	54	1,70%	15	1,60%	13	0,90%	82	1,48%
Direto para um rio, lago ou mar	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Outra forma	10	0,30%	1	0,10%	0	0,00%	11	0,20%
Sem resposta	1.766	55,80%	512	53,20%	664	47,50%	2942	53,25%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

Tabela 13 - Tipo de iluminação nas residências dos autodeclarados quilombolas do CadÚnico (set. 2015)

Tipo de iluminação	CAVALCANTE		TERESINA		MONTE ALEGRE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Elétrica com medidor próprio	1.251	39,50%	701	72,79%	750	53,70%	2702	48,90%
Elétrica com medidor comunitário	46	1,50%	6	0,62%	59	4,20%	111	2,01%
Elétrica sem medidor	24	0,80%	18	1,87%	7	0,50%	49	0,89%
Óleo, querosene ou gás	1.064	33,60%	69	7,17%	528	37,80%	1661	30,06%
Vela	366	11,60%	105	10,90%	30	2,10%	501	9,07%
Outra forma	405	12,80%	64	6,65%	23	1,60%	492	8,90%
Sem resposta	9	0,30%	0	0,00%	0	0,00%	9	0,16%
<b>Total</b>	<b>3.165</b>	<b>100,00%</b>	<b>963</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.397</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.525</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS

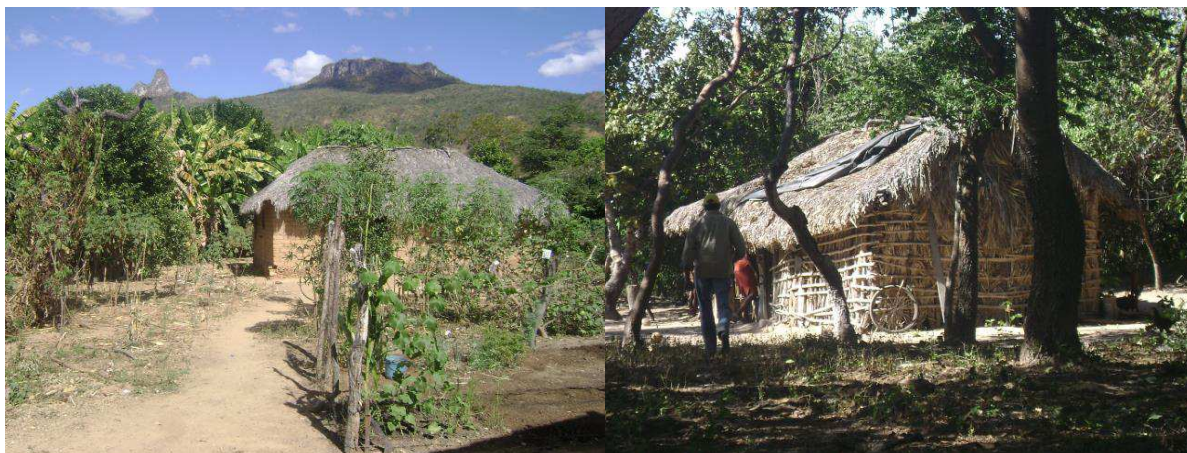


Figura 8 - Casas de tijolo de adobe e casa de taipa da comunidade Kalunga  
 Fonte: NOVAES, 2015, p. 110.

Com relação aos dados do CadÚnico relativos à infraestrutura disponível na comunidade sobre os autodeclarados quilombolas nos municípios goianos de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás, é necessário, mais uma vez, ser feita uma observação sobre a forma de coleta desses dados. Conforme apresentado anteriormente, 96,36% dos indivíduos autodeclarados quilombolas foram incluídos no cadastro sem visita domiciliar. Dessa forma pode-se supor que indivíduos de comunidades mais distantes não se dirigiram ao município mais próximo para cadastrar-se. Portanto, além do fato de que existem quilombolas que ainda não foram cadastrados mesmo estando na condição de “baixa renda”, pode-se supor que os dados sobre infraestrutura apresentados não correspondem efetivamente à realidade do quilombo, pois privilegia as comunidades mais próximas aos municípios que, dada a sua localização, são mais beneficiadas por políticas públicas.

Exemplo dessa situação é a comunidade de Engenho II, que fica aproximadamente a 27 quilômetros do município de Cavalcante e é a comunidade do quilombo Kalunga com melhor estrutura. Dispõe de energia elétrica, internet e telefone, possui a melhor estrutura turística, a única escola de ensino médio, entre outras coisas. Portanto, os dados sobre a infraestrutura poderiam demonstrar uma situação de “maior fragilidade” caso as comunidades mais distantes e menos beneficiadas fossem alcançadas pelo cadastro mediante visita domiciliar.

Conforme já apresentado anteriormente, Novaes possivelmente comprovou essa situação, quando apresentou o número de entrevistados que possuem banheiro em sua residência. A percentagem auferida pela pesquisadora dos indivíduos que não possuem banheiro em sua residência (73,3%) é 18,8% superior à percentagem apresentada nos dados do CadÚnico (54,48%). Provavelmente essa diferença se deu em virtude de a grande maioria

de suas entrevistas ter sido realizada nas comunidades de Vão de Almas e Vão do Moleque, em que o acesso é mais difícil.

Portanto, observa-se que a comunidade quilombola Kalunga está inserida no quadro geral apresentado no capítulo anterior de insegurança e exclusão social, mostrando uma situação de pobreza aliada à falta de serviços básicos mínimos que deveriam ser oferecidos pelo Estado. Apesar da insuficiência, o Estado não é totalmente ausente na comunidade. Então, quais são as políticas públicas que existem para as comunidades quilombolas? Elas são efetivas no sentido de garantir melhores condições de vida para essas comunidades? É o que buscaremos tratar a seguir.

## 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A COMUNIDADE KALUNGA

### 4.2.1 Impressões gerais

Dos dados coletados no CadÚnico é possível tirar algumas conclusões sobre certas políticas públicas na comunidade Kalunga, apesar de não terem sido localizados dados mais precisos.

Conforme apresentado no tópico anterior, as políticas educacionais são deficitárias, visto que grande parte da população ou é analfabeta ou possui baixa escolaridade. Ressalta-se que este pesquisador, juntamente com Tatiana Oliveira Novaes, em uma visita à Romaria de Nossa Senhora da Abadia, participou de uma reunião com as lideranças da localidade organizada pela Secretaria da Mulher, Desenvolvimento Social, Igualdade Racial, Direitos Humanos e do Trabalho (SEMIRA) do Estado de Goiás em que se denunciaram diversos problemas na educação da região. Nessa reunião, ocorrida entre os dias 13 e 18 de agosto de 2014, na comunidade do Vão de Almas, tais lideranças relataram que na região havia apenas dois professores concursados e que todos os professores temporários tiveram o seu contrato reincidido. Não estava havendo aulas,

[...] por falta de recontração de professores nas escolas municipais nas localidades de Jurema, Vazantão, Córrego da Serra, Congonha, Salinas, sendo apenas dois professores efetivos da zona rural em Cavalcante. As Escolas de Buriti Velho, Santo Antônio das Virgens contavam com estrutura

precária. Praticamente as escolas todas sem água encanada, energia elétrica e descontinuidade da merenda escolar. Além disso, precariedade dos vínculos de trabalho com alguns servidores recebendo menos da metade do salário mínimo. Diante destas denúncias, contribuimos com a Associação do Quilombo Kalunga em uma representação no Ministério Público Estadual para a verificação desta denúncia, sem nenhuma resposta. (NOVAES, 2015, p. 107).

Portanto, apesar de ser oferecido o ensino fundamental na região, a prestação do serviço é deficitária. Ressalta-se que em todo o quilombo Kalunga existe apenas uma escola de ensino médio completo, localizada na comunidade de Engenho II (LIANZA, 2013, p. 29).

Com relação à questão da infraestrutura, um dos grandes problemas é o acesso à comunidade, pelo fato de as estradas de terra serem acidentadas e em determinadas épocas do ano intransitáveis. Além do problema das estradas, outros problemas graves de infraestrutura são a falta de energia elétrica e o acesso à água encanada para todos os moradores do quilombo, que ocorre apenas nas comunidades mais próximas.

Apesar de tais problemas, a política de cadastro ativo no CadÚnico é uma política com amplo alcance na comunidade, o que possibilita um acesso importante dos Kalunga ao Bolsa Família. Dos 5.525 indivíduos cadastrados no CadÚnico, 4.312 recebiam Bolsa Família, o que representa o percentual de 78,05% dos cadastrados ( Tabela 6). Nesse caso, ressalta-se que, a despeito dos problemas, o cadastro ativo no CadÚnico e o Bolsa Família são políticas públicas de largo acesso na comunidade, contribuindo diretamente para a superação da extrema miséria.

Com relação a outras políticas, como as voltadas para a saúde, não foram coletados dados que possibilitem qualquer análise e, portanto, não serão abordadas nesta pesquisa.

#### 4.2.2 A titulação do território Kalunga

Acerca da política de titulação do território Kalunga foram obtidas informações sobre o andamento processual com o Sr. Ramóm Chaves de Araújo, que é engenheiro agrônomo da Superintendência do Incra do Distrito Federal.

Segundo as informações repassadas, atualizadas até o dia 16 de setembro de 2015, em todo o território Kalunga estão sendo desapropriados 86 imóveis, equivalente a uma área de 190.064,10 hectares, num montante avaliado em R\$ 135.948.113,48. Desse total, para

nove há imissão da posse em favor da comunidade Kalunga, para duas foi feito ajuizamento de processo, mas sem imissão na posse e para outros seis adotaram-se todos os procedimentos necessários para ajuizamento da ação. Outros 26 são relativos a imóveis parcialmente avaliados e 43 já foram totalmente avaliados.<sup>95</sup>

Não é possível precisar o tempo necessário para que todo o procedimento de desapropriação se efetive. Mostra-se interessante também que, na década de 1980, o antigo Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás – Idago – tituló 220 propriedades individuais para os Kalunga do Riachão como tentativa de evitar a grilagem de terras nessa região. Apesar de serem títulos de propriedade de Kalungas, em algum momento do procedimento de regularização do território da comunidade quilombola pelo Incra estes também serão desapropriados. Nesse caso serão beneficiados alguns moradores, que receberão o valor da indenização pela desapropriação de seu imóvel, mas que mesmo assim poderão permanecer em “suas terras”, tendo em vista que fazem parte do quilombo, ainda que não seja prioridade do Incra a desapropriação desses títulos.

A despeito dessas questões, em uma oficina oferecida pelo próprio Sr. Ramóm Chaves na ação Kalunga Cidadão, que ocorreu na comunidade do Riachão no dia 27 de setembro de 2015, os Kalunga presentes foram informados de que é prioridade do Incra o “desincruste”. Trata-se da “retirada”, a partir da imissão na posse, de todos aqueles imóveis que não são de propriedade de Kalunga. Neste caso, conforme informado, após a imissão na posse já é possível que a comunidade se utilize da área desses imóveis.

O Sr. Ramóm Chaves informou, ainda, que na região do Riachão todas as fazendas não pertencentes aos Kalunga já haviam sido imitidas na posse da Associação Quilombo Kalunga e que, portanto, já poderiam ser utilizadas pela população.

Em tal oportunidade, o Sr. Manoel Edeltrudes Moreira (Tico do Kalunga), vice-prefeito do município de Monte Alegre e uma das lideranças da região, relatou que os moradores da região não quiseram que a titulação fosse coletiva. Era desejo da comunidade que os títulos fossem coletivos apenas nas áreas em comum e que nas áreas “particulares” a titulação fosse individual. Com relação à utilização das áreas imitidas na posse da Associação Quilombo Kalunga, anunciou que estava preparando, com a ajuda de um advogado, um estatuto para emprego dessas terras, tendo em vista que diversos moradores da região têm interesse em utilizá-las.

---

<sup>95</sup> Para mais informações, acessar o arquivo disponibilizado pelo seguinte link: <<https://www.dropbox.com/s/u9c6mlfoschno06/KALUNGA%20LEVANTAMENTO%20DOS%20PROCESSOS%20-%202016.09.2015%20-%20Env..xls?dl=0>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

Com base nas informações apresentadas, em face do Art. 68 dos ADCT da CRFB percebe-se que a titulação coletiva do território, no caso dos Kalunga, aparentemente não é bem-vista, apesar de não reprovarem a titulação coletiva do território com o propósito de evitar possíveis grilagens de terras.

#### 4.2.3 As políticas públicas do governo federal voltadas para o desenvolvimento local e a inclusão produtiva na comunidade Kalunga

As políticas públicas do governo federal voltadas para o desenvolvimento local e a inclusão produtiva, conforme já apresentado anteriormente, são aquelas que buscam o “[...] apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades” (BRASIL, 2013, p. 10). São as seguintes:

- 1) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- 2) Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP);
- 3) Programa Cisternas;
- 4) Programa Aquisição de Alimentos – PAA;
- 5) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- 6) Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola (ATER);
- 7) Selo Quilombos do Brasil;
- 8) Programa Brasil Local – Economia Solidária.

Todavia, dentre essas políticas, quais efetivamente “chegaram” à comunidade quilombola Kalunga?

#### 4.2.3.1 Dados colhidos e análise das políticas na comunidade Kalunga

Passando para a análise específica das políticas citadas anteriormente como direcionadas para o desenvolvimento local e inclusão produtiva das comunidades quilombolas, registra-se que este pesquisador não conseguiu qualquer informação oficial sobre a existência ou não das seguintes políticas públicas: Programa Cisternas; Assistência Técnica; Selo Quilombos do Brasil; Programa Brasil Local – Economia Solidária.

Das políticas citadas como não localizados dados, deve-se levar em consideração que o Programa Cisternas é direcionado para agricultores familiares do semiárido brasileiro, portanto, não alcançando a comunidade Kalunga. Com relação às políticas Selo Quilombos do Brasil e o Programa Brasil Local – Economia Solidária, além de não terem sido localizados dados oficiais, este pesquisador não chegou mesmo a localizar indicações informais da aplicação dessas políticas na comunidade, seja nas entrevistas ou nos textos pesquisados.

Acerca do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Extensão Rural Quilombola (ATER), não se obtiveram dados para uma análise mais apurada. Este pesquisador foi informado, pelo secretário de Agricultura do Município de Cavalcante, Ricardo Alexandre Garcia Galvão,<sup>96</sup> que vários agricultores familiares Kalunga tiveram acesso a linhas de crédito relacionadas ao Pronaf ou foram atendidos pelos técnicos da Ater. Todavia, não foram localizados dados que comprovem as afirmações feitas.

Ainda com relação ao Pronaf, o Banco Central publica em seu sítio eletrônico alguns dados sobre o número de contratos firmados e o valor disponibilizado do referido programa.<sup>97</sup> Contudo, os dados mais recentes são relativos ao ano de 2012, sendo este o único ano em que há a divulgação dos dados por município, com indicação da quantidade e do valor dos contratos. Não foi possível identificar se algum dos 47 contratos firmados em Cavalcante, se os 89 contratos firmados em Monte Alegre de Goiás e se o único contrato firmado em Teresina de Goiás têm como beneficiário um agricultor familiar Kalunga. Todavia, todos os contratos citados anteriormente tinham como escopo o incentivo à atividade pecuária, que não é a principal atividade produtiva da comunidade Kalunga. Portanto, pode-se supor que os beneficiários não eram agricultores familiares Kalunga.

---

<sup>96</sup> O Sr. Ricardo Alexandre Garcia Galvão autorizou a divulgação do seu nome, do assunto e conteúdo da conversa, via telefone, realizada no dia 10 de janeiro de 2016.

<sup>97</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/pronaf.asp?idpai=RELRURAL2012>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

Portanto, a partir das informações apresentadas anteriormente, conclui-se que tanto o Pronaf como a Ater estão disponíveis para a comunidade Kalunga. Entretanto, não foi possível avaliar o seu alcance, dada a total falta de dados para tanto.

Passemos, então, para a análise da efetividade do Programa Aquisição de Alimentos – PAA – e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – na comunidade Kalunga.

#### 4.2.3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Retomando o que já foi apresentado anteriormente, o PNAE é uma política pública de transferência de verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) diretamente para os municípios ou entidades executores (neste caso pode ser uma escola). Destina-se à aquisição de alimentos para serem distribuídos aos alunos, buscando, por conseguinte, um melhor rendimento escolar, seja para o ensino básico, médio e de educação para jovens e adultos.

Nos termos do Art. 14, da Lei Federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009, “[...] no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”.

Nesse sentido, o FNDE disponibiliza na internet os dados de 2011 a 2015 referentes aos gastos realizados pelos municípios na compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, conforme determinado pela lei citada anteriormente.<sup>98</sup> Ao acessar esses dados, é exibida uma mensagem de alerta do FNDE, que frisa que os dados que estão sendo acessados são colhidos do Sistema de Gestão de Contas, que é alimentado pelos gestores municipais e estaduais responsáveis pela execução local do PNAE para fins de prestação de contas. Portanto, algumas prestações de contas ainda estariam sob análise e, assim, alterações poderiam ocorrer, caso houvesse a necessidade.

Independente dessa ressalva, julga-se que os dados apresentados sejam válidos para nossa análise, principalmente porque, apenas no ano de 2013, em um município, Teresina de

---

<sup>98</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Goiás, houve efetivamente gastos da verba do PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Já passados pelo menos dois anos da inserção dos dados, as chances de possível revisão são, portanto, pequenas.

No período compreendido entre 2011 a 2014, apenas no município de Teresina de Goiás, como assinalado, houve gastos para aquisição de alimentos da agricultura familiar com verbas do PNAE. Do montante recebido pelo município – R\$ 18.830,00 – somente 12,94% (R\$ 2.436,60) foram empregados na compra de alimentos da agricultura familiar.

Tabela 14 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE

ENTIDADE EXECUTORA	UF	ANO	Valor transferido em R\$	Valor das aquisições da agricultura familiar em R\$	%
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAVALCANTE	GO	2011	123.000,00	---	0,00%
		2012	129.048,00	---	0,00%
		2013	53.034,00	---	0,00%
		2014	215.162,00	---	0,00%
PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA DE GOIÁS	GO	2011	---	---	---
		2012	---	---	---
		2013	18.830,00	2.436,60	12,94%
		2014	46.368,00	---	0,00%
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE DE GOIÁS	GO	2011	66.360,00	---	0,00%
		2012	79.080,00	---	0,00%
		2013	84.360,00	---	0,00%
		2014	74.160,00	---	0,00%

Fonte: FNDE

De posse desses dados podemos afirmar que, aparentemente, houve o descumprimento da Lei Federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009, por parte dos municípios citados, tendo em vista que em nenhum dos anos e em nenhum município houve o gasto mínimo de 30% do valor repassado na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. É possível que os municípios tenham justificado o não gasto desse percentual alegando algumas das condições dispostas no § 2º, do Art. 14, quais sejam: “[...] I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas”. Todavia, não foram localizados dados que justificassem a razão do não gasto desse valor na compra de alimentos da agricultura familiar.

De qualquer forma, o valor gasto com a agricultura familiar nos quatro anos e nos três municípios é irrisório. Além disso, sequer foi possível determinar se a compra foi feita de algum membro da comunidade Kalunga. Apesar disso, os dados apresentados mostram-se importantes, tendo em vista que demonstram a falta de vontade política na execução dessa

política pública pelos municípios em análise, que é a pessoa jurídica responsável por, após receber a verba, realizar a sua execução, mediante realização dos trâmites necessários.

Além de ter de contratar uma nutricionista, o município deverá realizar uma pesquisa de preço (ou utilizar a base de dados do PAA na região), elaborar uma chamada pública (o FNDE disponibiliza um modelo), realizar os trâmites necessários, checar a documentação dos candidatos e, após ser proclamado o resultado final, firmar um contrato com o fornecedor. Percebe-se, portanto, que, apesar de ser uma política pública de verba federal, a sua execução é totalmente local, sendo o município o protagonista na sua execução, pois realiza todos os atos, cabendo ao governo federal o repasse financeiro. Essa política, apesar de existir, é ineficiente na comunidade Kalunga, provavelmente por falta de vontade política dos gestores municipais.

Ressalta-se que o PNAE prevê o repasse em dobro por aluno por dia letivo para os municípios no caso das escolas indígenas e quilombolas. O valor é de R\$ 0,30 para escolas do ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos e de R\$ 0,60 para escolas indígenas e quilombolas. Portanto, apesar de haver o repasse dobrado para as comunidades quilombolas, não há interesse dos gestores dos municípios citados em investir na agricultura dos próprios moradores da comunidade. Uma equipe da UFG, inclusive, constatou a presença de produtos industrializados na merenda escolar que não fazem parte da dieta dos Kalunga (SOUSA et al., 2013, p. 989).

Portanto, conclui-se que o PNAE não é aplicado de forma adequada na comunidade Kalunga, tendo em vista que não é cumprido o mínimo de 30% do valor recebido na aquisição de alimentos da agricultura familiar e comunidades e povos tradicionais. Aparentemente há falta de vontade política na aquisição de alimentos oriundos da comunidade na execução da política pública nos municípios estudados, inclusive com a aquisição de produtos industrializados que não fazem parte dos hábitos alimentares da região, em contrariedade com a própria Lei Federal n. 11.947/2009, em seu Art. 11.

É importante ressaltar que, conforme já apresentado anteriormente, algumas exigências como a elaboração de um plano de fornecimento de alimentos, a obrigatoriedade de emitir documento fiscal, cumprir exigências higiênico-sanitárias, possuir DAP ativa dificultam a participação da comunidade Kalunga, em que há um grande índice de analfabetismo e baixa instrução formal.

#### 4.2.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Com relação ao PAA, o MDA disponibiliza na internet um aplicativo para consulta dos dados, tanto em âmbito nacional como no âmbito dos Estados e municípios, desde o ano de 2011 até o ano de 2015.<sup>99</sup> Este pesquisador acessou os dados de todos os níveis (âmbito federal, estadual e municipal) e de todos os anos (2011 a 2015) relativos aos municípios de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás. De todos os anos e em todos os níveis, apenas no ano de 2012, em Cavalcante, houve efetivamente uma ação do PAA na comunidade Kalunga executada em nível nacional pela Conab, no qual foram envolvidos vinte quilombolas Kalunga.

Os dados disponibilizados na internet sobre o PAA não são detalhados. Entretanto, este pesquisador entrou em contato com o Sr. Luiz Carlos do Nascimento, que é superintendente Regional de Goiás da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), órgão executor do PAA no âmbito nacional, e recebeu informações pormenorizadas sobre a execução desse projeto. Esta ação da Conab, que utilizou a modalidade “compra com doação simultânea”, teve a duração de dez meses e investiu R\$ 103.005,29 na aquisição de alimentos. Além dos vinte Kalunga do Engenho II e do Vão do Moleque, também participaram outros seis agricultores familiares da região. Segundo relatado pelo Sr. Luiz, com a intenção de ampliar a participação de agricultores Kalunga, foi realizado contato com as lideranças da comunidade do Vão de Almas para que também participassem do projeto. Todavia, conforme relatado, não houve interesse dos membros do Vão de Almas.

Com o montante investido, a Conab adquiriu mais de 43.818 quilogramas de alimentos que foram doados para: 1) a Associação de Pais e Moradores da Escola Municipal Morro Encantado; 2) a Associação Nosso Lar; 3) o Centro Espírita Aprendiz do Evangelho; 4) o Conselho Escolar Elias Jorge Cheim; 5) a Escola Municipal Buriti Velho; 6) a Escola Municipal Capela do Moleque; 7) a Escola Municipal Dona Joana Pereira das Virgens; 8) a Escola Municipal Josefina Francisco Maia; 9) a Escola Municipal João de Deus Coutinho; 10) a Escola Municipal Maiadinha; e 10) o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Foram beneficiados nesses dez meses com os alimentos doados pela Conab 2.703 pessoas.

Segundo relatado pelo Sr. Luis Carlos do Nascimento, que liderou a ação na comunidade Kalunga, diversos foram os problemas na sua execução. A primeira foi a questão

---

<sup>99</sup> Dados disponíveis em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)>. Acesso em: 11 jan. 2015.

do acesso. Segundo ele, era praticamente inviável incluir as famílias mais distantes diante da falta de transporte adequado para os alimentos. Como uma solução parcial para este problema, o que permitiu uma maior participação das famílias da região do Vão do Moleque, foi a entrega dos alimentos direto na escola municipal da região. Neste caso um(a) servidor(a) da escola era responsável por receber os alimentos e realizar os tramites burocráticos exigidos.

O segundo problema apontado foi a falta da documentação mínima exigida para participação na ação pelos Kalunga. A grande maioria deles não possuía a DAP, que é um dos documentos obrigatórios exigidos pelo programa. Para resolver essa questão, a Conab firmou uma parceria com o município de Cavalcante e a Emater que atua no município. Como contribuição, o secretário de Agricultura do município articulou com as lideranças para que estes reunissem os possíveis interessados em um único local, o que foi feito. Nessa oportunidade, o representante da Emater emitiu as DAPs dos Kalunga que não a possuíam (a Emater é um dos órgãos emissores de DAP), e um servidor da Conab, a partir das informações prestadas pelos interessados, elaborava o plano de produção e entrega de alimentos. Seleccionadas as pessoas e regularizada a documentação, a Conab, em parceria com o município, teve de abrir um escritório na comunidade Engenho II para aproximar-se dos produtores e garantir uma execução adequada do programa.

Outro problema citado estava relacionado com a questão sanitária de alguns alimentos, principalmente os processados, como a rapadurinha ou a farinha produzida na região. Segundo relatado pelo Sr. Luiz Carlos do Nascimento, o município não realizava inspeções sanitárias nos locais de processamento de alimentos e, em consequência, não havia qualquer alvará sanitário sobre os alimentos processados ali produzidos. Os produtores Kalunga, para conseguirem comercializar esses alimentos tiveram de contar com um laudo sanitário especial e provisório.

Apesar das dificuldades, o Sr. Luiz Carlos afirmou que ações nesse sentido em comunidades tradicionais são extremamente importantes e com excelentes resultados. Afirmou, ainda, que o Estado, mediante atuação da Conab, mostra-se como um excelente instrumento de indução do desenvolvimento econômico, tendo em vista que não opera exclusivamente por questões econômicas, mas também sociais. Dessa forma, o Estado torna possível o escoamento da produção de comunidades e povos tradicionais, sobretudo pelas seguintes razões:

- 1) é um programa que conta com uma boa estrutura para sua execução, a burocracia é relativamente reduzida e busca favorecer os produtores com menores condições de investimento tecnológico;
- 2) é maleável quanto aos produtos entregues, aceitando a substituição de produtos após formalizado o plano de produção e entrega dos alimentos (por exemplo, se houve problemas na plantação de bananas, o produtor poderá entregar ovos em substituição); e
- 3) permite a desistência do produtor na participação do programa sem que haja penalidades.

Apesar de os resultados positivos serem relevantes, gerando renda para 26 produtores rurais e oferecendo alimentos saudáveis para mais de 2.703 pessoas durante dez meses, a ação alcançou apenas aproximadamente 1,4% das famílias Kalunga, caso consideradas apenas as 1.770 famílias cadastradas no CadÚnico.

Ainda outro problema na execução foi o de que a ação, apesar de incluir produtores do Vão do Moleque, ficou praticamente restrita à comunidade do Engenho II, que é comunidade Kalunga mais próxima ao município de Cavalcante, o que não retira o mérito da ação e do esforço dos agentes estatais na execução de tal ação.

A partir das informações apresentadas observa-se que, caso não tivesse havido uma ação proativa da Conab, no sentido de estabelecer parcerias com a prefeitura municipal de Cavalcante e com a Emater local, a execução do programa não teria prosperado. Com essa articulação resolveu-se o problema da seleção dos interessados e, ainda, resolveu-se a questão da falta da DAP.

Este exemplo mostra que a necessidade de o agricultor familiar se dirigir ao órgão emissor da DAP é um problema para as comunidades quilombolas, em especial a comunidade quilombola Kalunga, que é extremamente grande e de difícil acesso. Ressalta-se, ainda, que o próprio Sr. Luiz Nascimento se dispôs a elaborar os planos de produção e entrega de alimentos, o que provavelmente seria um problema para os membros da comunidade Kalunga, principalmente pela grande taxa de analfabetismo e baixa escolaridade.

Portanto, mais uma vez, conclui-se que o PAA, apesar de ser um excelente programa de incentivo ao desenvolvimento local e inclusão produtiva, no caso das comunidades quilombolas, mostra-se inadequado. Isso se deve ao fato de não se levar em consideração condições específicas dessas comunidades, como a problemática da falta de documentação e a

baixa escolaridade da produção, assim como a questão das exigências higiênico-sanitárias, que nem sempre é possível que sejam atendidas, e não há interesse dos municípios em fornecer esse serviço para essas comunidades.

#### 4.2.3.4 A DAP e o alcance das políticas públicas federais na comunidade Kalunga

Independente de todas as dificuldades já apresentadas, observa-se, ainda, que qualquer política pública voltada para o desenvolvimento local e inclusão produtiva que buscasse um alcance ampliado na comunidade enfrentaria o problema da falta de DAP pelos Kalunga.

A partir de dados fornecidos no dia 5 de fevereiro de 2015 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, atendendo ao pedido de informação feito por este pesquisador e protocolado sob o n. 54800000017201646, realizado no Sistema Eletrônico de acesso à informação do Governo Federal (e-Sic), estão ativas 485 DAPs em que a categoria do agricultor é identificada como quilombola nos municípios goianos de Cavalcante (226), Monte Alegre de Goiás (195) e Teresina de Goiás (64). Em outro pedido de acesso à informação, protocolado no e-Sic sob o n. 54800000020201660, direcionado ao Incra e respondido com dados fornecidos prestadas pelo MDA, em 11 de março de 2015, verificou-se a existência de 221 DAPs em Cavalcante, 195 DAPs em Monte Alegre de Goiás e 64 DAPs em Teresina de Goiás.

As informações prestadas pelo MDA, via sistema e-SIC, apenas confirmaram a veracidade das informações já colhidas pelo pesquisador, que entre os dias 8 e 10 de janeiro de 2016 acessou o sistema do MDA de extrato das DAPs por município disponibilizado na internet.<sup>100</sup>

O extrato por município disponibiliza apenas os nomes dos responsáveis pela UFPR, não informando sobre a categoria da DAP (V, C, A/C, ou B), a categoria do agricultor familiar (quilombola, extrativista, assentado pela Reforma Agrária etc.), o órgão de emissão (Ater, Incra etc.), data de validade da DAP, entre outras. Essas informações pode ser obtidas apenas mediante o acesso à DAP individual de cada UFPR. Apesar de essas informações não serem visíveis no extrato por município é possível acessar o extrato individual da DAP clicando no nome do responsável pela UFPR, sendo que automaticamente será aberta uma

---

<sup>100</sup> O sistema de extrato das DAPs existentes está disponível no sítio: <<http://smap14.mda.gov.br/extratopf/PesquisaMunicipio.aspx>>.

nova página da internet com o extrato individual da UFPR. Portanto, é possível acessar o extrato individual da DAP de todas as UFPR de um município acessando o extrato municipal e posteriormente “clikando” nos nomes dos responsáveis pela UFPR.

Assim, este pesquisador acessou individualmente todas as DAPs apresentadas no extrato dos três municípios, verificando quais eram e quais não eram relativas à categoria agricultor familiar quilombola, realizando o registro dessa informação. Dessa forma, foram contabilizadas as seguintes DAPs: 225 em Cavalcante, 195 em Monte Alegre de Goiás e 64 em Teresina de Goiás.

Apesar das diferenças encontradas no número de DAPs ativas relativas a agricultores familiares quilombolas no município de Cavalcante, pelas respostas apresentadas no e-SIC e pelas informações colhidas pelo pesquisador a partir do extrato de DAPs dos municípios, considera-se que essa diferença (até 5 a mais ou menos DAPs) não representa prejuízo para a pesquisa por ser muito pequena. Essa diferença provavelmente deve ter ocorrido em razão da emissão ou expiração de alguma DAP durante o lapso temporal da pesquisa manual (janeiro) e das respostas do MDA (fevereiro e março).

Apesar da ressalva de que nos três municípios citados há apenas a comunidade quilombola Kalunga, pressupõe-se que todas as DAPs válidas relativas a agricultores familiares identificados como quilombolas são Kalunga.

Feitas as devidas observações, sobre as 484 DAPs relativas a quilombolas localizadas manualmente, contatou-se que 341 eram da categoria “B” (relativas àquelas UFPR com renda bruta anual de até R\$ 20.000,00) e as outras 143 era da categoria “V” (relativas àquelas UFPR com renda bruta anual superior a R\$ 20.000,00 e até o limite de R\$ 360.000,00).

**Tabela 15 - DAPs ativas relativas à categoria de agricultor familiar quilombola do extrato por município (dados coletados entre os dias 8 e 10 de fevereiro de 2016)**

DAPs DE QUILOMBOLAS ATIVAS	1 TITULAR			2 TITULARES			TOTAL GERAL DE DAPS	
	ENQUADRAMENTO			ENQUADRAMENTO			N.	%
	B	V	TOTAL	B	V	TOTAL		
Cavalcante	110	36	146	21	58	79	225	46,49%
Monte Alegre de Goiás	153	24	177	12	6	18	195	40,29%
Teresina de Goiás	21	7	28	24	12	36	64	13,22%
Todos os municípios	284	67	351	57	76	133	484	100,00%

Fonte: MDA

Realizada uma comparação considerando-se apenas o número de famílias Kalunga registradas no CadÚnico, que não apresenta todas as famílias Kalunga em seu cadastro, e partindo do pressuposto de que cada DAP representa uma UFPR que é pertencente a apenas

uma família, registra-se que apenas 27,34% das famílias Kalunga possuem DAP, conforme pode ser visto na Tabela 16.

Tabela 16 - Percentual de famílias Kalunga com DAP ativa. Dados do CadÚnico de outubro de 2015 e do MDA de janeiro de 2016

% de quilombolas Kalunga com DAP		Nº/% DE FAMÍLIAS QUILOMBOLAS, CONFORME O CadÚnico
Cavalcante	Famílias CadÚnico	941
	DAPs ativas	225
	Famílias com DAP	23,91%
Monte Alegre de Goiás	Famílias CadÚnico	294
	DAPs ativas	64
	Famílias com DAP	21,77%
Teresina de Goiás	Famílias CadÚnico	535
	DAPs ativas	195
	Famílias com DAP	36,44%
TOTAL	Famílias CadÚnico.	1770
	DAPs ativas	484
	Famílias com DAP	27,34%

Fonte: MDA e MDS

Por conseguinte, observa-se que as políticas do governo federal voltadas para o desenvolvimento local e a inclusão produtiva na comunidade Kalunga, caso se busque abranger um número maior de quilombolas, atendendo a toda a comunidade, dever-se-á, antes, resolver uma questão de grande parte dos agricultores familiares Kalunga, que é fato de não possuírem a DAP, um dos requisitos mínimos para participar dessas políticas. Isso sem considerar as possíveis famílias não cadastradas no CadÚnico. Caso seja considerada correta a informação apresentada no sítio do Projeto Kalunga Sustentável<sup>101</sup> de que há 2.000 famílias na comunidade Kalunga, o percentual de famílias beneficiárias seria de apenas 24,2%.

Portanto, independente das políticas que efetivamente sejam direcionadas para a comunidade, o seu alcance já se encontra reduzido, visto que apenas uma parcela muito pequena das famílias da comunidade possui a DAP. Até o momento, o que se observou é que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e a inclusão produtiva têm um alcance extremamente reduzido. O único caso em que há a participação de quilombolas Kalunga, a que este pesquisador conseguiu ter acesso, foi a ação do PAA de que fazem parte apenas vinte famílias, como já analisado anteriormente.

Portanto, comprova-se que, além da falta de problemas com documentos básicos, como carteira de identidade e CPF, os Kalunga também têm problemas no acesso à DAP.

<sup>101</sup> Dado disponível em: <<http://quilombokalunga.org.br/povo-kalunga/>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

### 4.3 A AUSÊNCIA DAS POLÍTICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

A partir dos dados coletados até o momento, podem-se elencar os elementos que mais criaram obstáculos para a efetivação das políticas públicas na comunidade Kalunga.

A primeira questão é a dificuldade de acesso à comunidade. Com uma área total de 253 mil hectares, ou 2.530 km<sup>2</sup> (quilômetros quadrados), a localidade apresenta praticamente a mesma área de Luxemburgo,<sup>102</sup> país localizado na Europa.

Outra é a malha viária da comunidade, totalmente precária, composta por estradas de terra e de pontes improvisadas, sendo que nas épocas das chuvas e das cheias diversas as estradas tornam-se intransitáveis. Diante dessa situação, o acesso à comunidade fica prejudicado (inclusive o acesso por parte do Estado). A viagem para as comunidades mais distantes pode durar até seis horas de caminhão a partir do município mais próximo (MARINHO, 2013, p. 250). Durante a execução do projeto Kalunga Cidadão da UFG, na comunidade do Riachão, foi preciso percorrer aproximadamente 40 km de estrada de terra após a saída da rodovia. O trajeto foi feito com caminhões traçados nas quatro rodas e motoristas experientes cedidos pelo Exército Brasileiro. Para vencer esse percurso, foram necessárias pelo menos duas horas de viagem. Neste caso a velocidade média de viagem com veículos apropriados para essa situação não passou de 20 km/h, comprovando as dificuldades de acesso às comunidades do quilombo Kalunga.



Figura 9 - Ponte na estrada de acesso à comunidade Riachão.  
Fonte: Acervo próprio (2015)

<sup>102</sup> Informação disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/luxembourg/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/luxembourg/index_pt.htm). Acesso em: 22 fev. 2016.

Das políticas estudadas, percebe-se que as poucas ações efetivas concentraram-se nas comunidades mais próximas, principalmente na comunidade de Engenho II, localizada a 27 km de Cavalcante, com estradas em melhores condições de tráfego.

Como uma das alternativas para enfrentar o problema do acesso, por exemplo, a Conab articulou para que um(a) servidor(a) de uma escola municipal da comunidade de Vão do Moleque recebesse diretamente os alimentos fornecidos pelos produtores, tendo em vista que, de qualquer forma, haveria o recebimento dos produtos pela Conab e a posterior doação para a mesma escola. Todavia, apesar de interessante, essa alternativa não se mostra suficiente para receber todo o potencial produtivo da comunidade e não é uma solução no caso de venda para fora da comunidade, principalmente quanto o trânsito fica impedido durante o período das chuvas. Ressalta-se que em diversas localidades é apenas possível transitar com veículos com tração nas quatro rodas.

Uma possível solução seria fortalecer as associações ou cooperativas locais para receber os produtos dos comerciantes próximos, caso possível, processá-los ou condicioná-los para posteriormente serem recolhidos por carros adequados para o transporte e depois comercializados. Poderia ficar a cargo da Associação Quilombo Kalunga, chamada de associação-mãe, por representar toda a comunidade.

Para que uma solução semelhante seja possível é necessária uma boa convivência e articulação entre as lideranças das diversas comunidades, o que aparentemente não se mostra como existente. O primeiro indício é que os moradores da região não se sentem representados pelas lideranças ou consideram que não há abertura de participação nas principais decisões que envolvem a comunidade. Durante a participação no Projeto Kalunga Cidadão da UFG, realizado em 2015, este pesquisador teve a oportunidade de entrevistar Kalungas que se encontravam na comunidade do Riachão, no município de Monte Alegre de Goiás, local em que ocorria a ação. Das entrevistas feitas pelo pesquisador na comunidade Riachão durante a execução do projeto Kalunga Cidadão, quatro membros da comunidade afirmaram que o Sr. Manoel Edeltrudes Moreira (Tico do Kalunga), vice-prefeito de Monte Alegre de Goiás e um dos líderes da comunidade, não trouxe benefícios para os Kalunga e, segundo um deles, o Sr. Tico, acabou por se comportar como “os outros políticos”, angariando vantagens apenas para si.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Os nomes dos entrevistados foram omitidos para preservar a identidade deles e evitar qualquer espécie de represália pelas afirmações feitas.

Em um relato da Eriene Santos Rosa, as principais lideranças do Engenho II, apesar de muito respeitadas, não dão abertura para que os mais jovens participem do processo de discussão e decisão da comunidade. Narrou, inclusive, que as lideranças mais velhas são participantes da Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) e não divulgavam para a comunidade o que é Conaq e não “prestam contas” da sua participação na Confederação representando a comunidade Kalunga (LIANZA, 2013, p. 31).

Em avaliação da Associação de Moradores, por ocasião da aplicação de questionários para a pesquisa do Projeto Etnodesenvolvimento e Economia Solidária, verificou-se o seguinte:

[...] 38 disseram que ela é boa, 35 pessoas declararam que avaliam que é regular e 84 declararam que é ruim. Declararam que participam da associação 84 entrevistados, enquanto 77 afirmaram que não existe associação e 107 afirmaram que existe. Portanto, podemos afirmar a partir destes dados que as associações destes territórios não têm uma grande representatividade junto aos seus moradores. (LIANZA, 2013, p. 68).

Além de parcela da população Kalunga não considerar as associações representativas, Marinho (2013) identificou a existência de relações clientelistas entre as lideranças (que mais acessam os recursos e possuem as melhores relações), os seus parentes e os membros mais próximos de sua comunidade. Algumas lideranças, além de beneficiarem os mais próximos nas suas relações pessoais, também são pressionadas pelos familiares e pessoas próximas a estes beneficiarem.

Portanto, Marinho (2013, p. 249) identifica que nem sempre os representantes políticos oriundos da comunidade Kalunga são bem-vistos na comunidade, seja pela incompreensão pela comunidade do papel representativo que essas lideranças ocupam, seja pela inabilidade (falta de malícia) desses representantes em angariar recursos que sejam impactantes na comunidade, ou simplesmente pela atuação egoísta e corrupta de alguns.

Portanto, mostra-se um desafio uma maior e mais articulada política entre as comunidades e os membros das próprias comunidades Kalunga. Além de parte da população não considerar as associações como boas ou como representativas dos interesses da população do quilombo, não existe uma grande articulação entre as lideranças das regiões, havendo, inclusive, certas “rixas” entre comunidades do quilombo Kalunga.

Mudando de tópico, pode-se afirmar como um dos grandes problemas na efetiva execução de diversas políticas públicas do governo federal, principalmente as políticas

públicas de incentivo ao desenvolvimento local e inclusão produtiva, está na falta de interesse político ou falta de estrutura dos municípios que abarcam a comunidade Kalunga.

Conforme ficou demonstrado no estudo das políticas individualizadas, grande parte das políticas públicas do governo federal tem como principal parceiro o município, que, recebendo as verbas, deve auxiliar ou executar integralmente a política pública. É o município que executa diretamente o cadastramento ativo do CadÚnico, essencial para identificação das famílias de baixa renda e principal alvo das políticas públicas, rurais e urbanas. É de responsabilidade do município a realização do chamamento público para compra direta de alimentos da agricultura familiar no PNAE e das inspeções sanitárias nos locais de processamento de alimentos, entre outras ações em que o município é o protagonista. No caso dos Kalunga, mostrou-se essencial a atuação do Secretário de Agricultura de Cavalcante para que o projeto da Conab na comunidade fosse exitoso.

Deste exemplo podemos citar outro problema, que é a ausência da DAP para grande parte das famílias Kalunga. Essa baixa percentagem de famílias que possuem o documento, apesar de a grande maioria da população ser construída por agricultores familiares, se dá, basicamente, pelo fato de a sua emissão se dar de forma passiva, ou seja, necessita que o interessado se dirija ao local de emissão mais próximo para solicitá-lo. Neste caso, para uma comunidade em que o transporte mostra-se extremamente penoso, é de extrema importância que, para qualquer ação no sentido de executar política pública que necessite da DAP, como documento obrigatório, já se preveja a colaboração de um ente emissor, no local de aglomeração de pessoas ou dirigindo-se às residências dos possíveis interessados. O exemplo da ação da Conab mostra que, caso um agente da Emater não tivesse se deslocado juntamente com o secretário de Agricultura de Cavalcante e com o servidor da Conab, não seria possível a realização do projeto, pelo simples fato de os quilombolas presentes não possuírem a DAP, que foi emitida na oportunidade.

Para esse problema aponta-se como possível solução antes da realização de qualquer política pública uma articulação prévia com as lideranças da região no sentido de identificar os possíveis destinatários e levantar a documentação necessária para a realização da política e quais documentos os possíveis destinatários não possuem. Assim, antes de se realizar os procedimentos burocráticos que se requer, deve-se articular com os órgãos necessários para que todo o aparato necessário para a emissão dos possíveis documentos faltantes seja “levado” até a comunidade. Como a falta da documentação para membros da comunidade Kalunga é uma falha do próprio Estado, assim como a ausência de vias de acesso que

possibilitem que essas pessoas possam conseguir essa documentação sem prejuízo de suas atividades diárias e sua subsistência, é necessária uma ação proativa do Estado no sentido de se deslocar até essas comunidades e oferecer essa documentação.

As festas religiosas e ações como o Projeto Kalunga Cidadão, realizado pela UFG, em que há uma grande aglomeração de Kalunga em um mesmo local, mostram-se como excelentes oportunidades para a emissão desses documentos e o planejamento de políticas públicas.

## CONCLUSÃO

A partir do todo apresentado na presente dissertação podemos chegar às seguintes conclusões.

No primeiro capítulo apresentou-se que o quilombo, durante o período colonial, foi uma forma de organização social de resistência ao sistema escravocrata. Era formado por escravos que fugiam do cativo e agrupavam-se, formando uma comunidade. Nas definições legais de quilombo do período escravocrata, que foram variadas, além do elemento “escravo negro fugido”, eram considerados quilombolas os locais em que existiam pilões (elementos de fixação) ou a luta contra a recaptura.

Os quilombos históricos, ou seja, do período escravocrata no Brasil, ao contrário da representação comumente existente, no geral não eram populosos e não localizavam-se em locais isolados, como foi, por exemplo, o quilombo de Palmares, o maior e mais duradouro quilombo da história brasileira. Na verdade, os quilombos eram, comumente, pequenos, com poucas pessoas, e localizados próximos à “sociedade escravista”, mantendo relações de contato com esta, seja na comercialização de produtos, seja na criação de uma rede de relacionamentos que os alertava sobre as ações repressivas do Estado. Esses quilombos, além de praticarem a agricultura, também mineravam e realizavam atos de “banditismo”, apropriando-se de bens das comunidades próximas.

É interessante notar que esses quilombos chegavam a se confundir com o campesinato livre existente, principalmente durante o século XVIII, no qual a grande maioria das pessoas livres (camponeses) era de negros ou afrodescendentes. Dessa forma, em diversas ocasiões não era possível diferenciar comunidades de camponeses negros de comunidades quilombolas.

Após a abolição os negros cativos e as possíveis comunidades quilombolas existentes na época passaram, basicamente, a integrar o campesinato livre. Diante do fim da escravidão, juridicamente, não havia mais comunidades quilombolas, passando todos a serem “classificados” como camponeses. Esse campesinato sempre teve o acesso à terra bloqueado, principalmente com a utilização de normas jurídicas do direito do Estado brasileiro, seja na época da colônia, império, república e os governos posteriores. A legislação sempre impediu o acesso do campesinato brasileiro à terra. Essa questão, inclusive, é um das dívidas históricas do Estado brasileiro com as comunidades negras e o campesinato nacional.

Após, no segundo capítulo, discorreu-se sobre a atual conjuntura do ordenamento jurídico brasileiro, verificando-se que a CRFB de 1988 instaurou-se (pelo menos na teoria) um Estado Democrático de Direito no Brasil, instituindo-se como seu fundamento a dignidade da pessoa humana, o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Dessa forma, a partir da teoria Garantista de Direito, o Estado brasileiro deve atuar sempre no sentido de propiciar a dignidade da pessoa humana, tendo como foco a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades, devendo, inclusive, reconhecer a pluralidade de formas de criar, fazer e viver de forma concreta, em um processo de especificação dos Direitos Fundamentais, buscando preservar e proteger a diversidade.

Apesar desses imperativos jurídicos, observa-se que, no Brasil, esse processo de especificação dos Direitos Fundamentais é incompleto, não tendo sido vencido de forma “completa” o modelo europeu liberal-individualista, que coloca o indivíduo como centro de todo o pensamento em detrimento da sociedade e do social. Esse modelo de pensamento foi transmitido ao mundo pelo processo de mundialização do Ocidente e se instalou na América Latina a partir das grandes navegações.

Segundo essa concepção de pensamento, apenas os homens racionais seriam capazes de trabalhar e, portanto, teriam condições de possuir propriedades privadas. Mas essas pessoas racionais eram apenas os brancos burgueses europeus, ao passo que todos os indivíduos de outras “raças” e etnias eram considerados irracionais e, portanto, não possuidores de qualquer propriedade e passíveis de serem escravizados, pois eram considerados selvagens e culturalmente inferiores.

Esse modo de pensar foi trazido ao Brasil e trouxe consequências que até hoje são presentes, como o racismo contra as pessoas negras, que fez/faz parte de todo o desenvolvimento histórico. Diante dessa conjuntura social, as populações negras buscavam se afastar da raça negra como estratégia de sobrevivência. Buscavam, ainda, se afastar da possível imagem de antiga comunidade quilombola, pelo fato de que apenas recentemente na história brasileira o quilombo deixou de ser representado como o local de ex-escravos fugidos e perigosos. Além disso, como era uma forma de organização clandestina, seria juridicamente impossível regularizar a posse ou a propriedade do território então ocupado pelo quilombo.

Nesses termos, as comunidades negras brasileiras, até a promulgação da CRFB de 1988, não tinham qualquer motivo para se identificarem e lutar por uma identidade quilombola. Por conseguinte, como não havia definição jurídica (externa) do que eram

comunidades quilombolas e em decorrência da representação negativa dessa forma de agrupamento social, não existiram comunidades negras que se autorreconheciam como quilombolas até o advento da CRFB de 1988, pelo simples fato de não haver qualquer sentido em assim se autoidentificar.

Apesar de inexistir legislativamente, o quilombo passou por diversos processos de ressignificações no Pós-Abolição. Tanto que atualmente é representado socialmente como o símbolo da resistência negra no Brasil, tendo como modelo principal o quilombo de Palmares. Essa ressignificação é fruto, sobretudo, do movimento negro no Brasil e que se fez presente na Constituinte de 1986, instigando esta, inclusive, a discutir e aprovar o Art. 68 dos ADCT da CRFB.

Esse artigo da Constituição Federal teve como genealogia tanto a luta do movimento negro que elegeu o quilombo como símbolo de resistência como os estudos sobre o sistema de apropriação e transmissão das terras no Brasil, no qual ficou constatado o bloqueio dos camponeses (que é majoritariamente negro ou afrodescendente). Neste caso, o Art. 68 dos ADCT propõe, também, reconhecer formas específicas de apossamento, que não o simples apossamento individual, e apresentar mecanismos de alteração da estrutura fundiária brasileira.

A partir da promulgação da CRFB um novo processo de luta se iniciou, dessa vez voltado para a efetivação do Art. 68 na prática, tendo em vista que não houve emprego imediato do referido dispositivo. Esse processo de luta culminou na atual legislação infraconstitucional sobre o tema, principalmente no Decreto Federal n. 4.887/2003, que reconhece o processo de desagregação da escravidão no Brasil e o bloqueio do acesso à terra, não exigindo um vínculo histórico específico entre a atual comunidade quilombola e um antigo quilombo histórico. Exige-se presunção da ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão historicamente sofrida. Nos termos propostos, a existência de agrupamentos sociais que lutaram contra a expulsão do território ocupado já preenche a questão da resistência à opressão historicamente sofrida.

Das lutas pela aplicação do Art. 68 dos ADCT ocorreu no Brasil, também, um processo de etnogênese, o que permitiu que comunidades passassem a adotar a identidade quilombola, mediante um processo de ressignificação cultural desencadeado a partir da recuperação de um passado próprio, ou assumido como próprio, a fim de reconstruir um pertencimento comunitário que permita um acesso mais digno ao presente. Essa vida mais

digna estaria na possibilidade de titulação do território ocupado e pelo oferecimento pelo Estado de políticas públicas para melhoramento das condições sociais então existentes.

O caminho analítico percorrido nos dois capítulos anteriores tem como objetivo explicitar todo o processo de luta para que o Estado reconhecesse de forma explícita as comunidades quilombolas. A partir da política de reconhecimento, mediante a certificação na FCP, passou-se a ter uma dimensão do tamanho da questão quilombola no Brasil.

No terceiro capítulo da dissertação, já cientes do “tamanho” da questão quilombola no Brasil (e que continua a “crescer”), é analisada a situação de insegurança social dessas comunidades diante das políticas públicas criadas/destinadas a essas comunidades com vistas à superação de tal situação.

Apesar dos esforços dos últimos governos, observa-se que as políticas, em sua maioria, são, de fato, políticas públicas gerais, por meio das quais se destinam verbas “especiais” para as comunidades quilombolas, tendo em vista a situação de insegurança social em que vivem e, portanto, necessitam de maior atenção do Estado. Essa expansão de políticas gerais para essas comunidades acaba por ocasionar o desrespeito do Estado com relação a essas comunidades, pois não considera as suas formas específicas de criar, fazer e viver. Dessa questão, diversos problemas para a execução dessas políticas públicas foram detectados, como: a falta de documentação mínima (Carteira de Identidade, CPF, DAP etc.), exclusão do sistema formal de educação; exigências burocráticas incompatíveis com a comunidade, falta de interesse dos governos municipais, falta de consideração do arcabouço representativo.

Esses problemas são existentes e devem ser considerados pelo Estado, que deve ter uma posição proativa nessas comunidades, sob pena de excluí-las do acesso às políticas públicas e perpetuar as condições de insegurança social. As comunidades quilombolas brasileiras não podem ser penalizadas por não conseguirem atender a certos critérios de acesso às políticas públicas que o próprio Estado deveria ter dado condições mínimas para tanto, como, por exemplo, o não oferecimento de uma educação formal mínima e adequada.

Feitas essas constatações, no quarto capítulo passou-se para a análise específica da comunidade quilombola Kalunga, no qual ficou constatado que a comunidade vive em situação de vulnerabilidade social, como é a regra das comunidades quilombolas, e enfrentam sérios problemas na efetivação de políticas públicas na comunidade. Problemas como exclusão do sistema forma de educação, falta de documentação, vias de acesso precárias, procedimentos burocráticos incompatíveis e falta de vontade política dos municípios são os

principais problemas encontrados na comunidade para a efetivação das políticas públicas estudadas.

Por fim, são apresentadas algumas propostas de soluções do problema, como o reforço da articulação entre as lideranças locais e uma maior articulação entre os executores das políticas públicas com essas lideranças, de forma que sejam identificados, de antemão, os possíveis beneficiários e verificada a existência da documentação mínima dessas pessoas. Nesse caso, sugere-se que toda ação seja articulada com os órgãos responsáveis pela emissão dos documentos identificados como faltantes, para que todos sejam emitidos na própria comunidade durante o processo de organização ou execução da política pública. Além disso, sugere-se que sejam colocados à disposição servidores para auxílio na resolução de questões burocráticas, como no caso da elaboração de planos de produção e entrega de alimentos exigidos no PNAE.

Portanto, considerando todos os elementos apresentados, incluindo-se o que o pesquisador teve a oportunidade de constatar, ao visitar a comunidade, julga-se que os dados fornecidos e as análises feitas são suficientes para concluir que as atuais políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas brasileiras não são efetivas. A razão disso está no fato de não considerarem os problemas enfrentados e as formas específicas de criar, fazer e viver dessas comunidades. O Estado, a partir da ainda predominante lógica liberal-individualista, elaborou diversas políticas que são gerais para toda a população brasileira, mas que não se concretizam nas comunidades quilombolas pelas questões apresentadas anteriormente. Essa falta de concretização foi constatada na comunidade quilombola Kalunga e corrobora a hipótese apresentada.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é fome*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 2. ed. São Paulo: Hucitec; Campinas: Ed. Unicamp, 1998.
- ALMEIDA, Maria Geralda de. Território e identidade dos Kalunga de Goiás. ALMEIDA, Maria Geralda de (Org.). *O território e a comunidade Kalunga: quilombolas em diversos olhares*. Goiânia: Gráfica UFG, 2015. p. 45-68.
- ALVAREZ, Marcos César. O homem delinqüente e o social naturalizado: apontamentos para uma história da criminologia no Brasil. *Rev. Teoria e Pesquisa*, v. 47, p. 71-92, 2005.
- ANDRADE, Lúcia. Histórico e contexto da questão quilombola no Brasil. In: DUTRA, Mara Vanessa Fonseca (Org.). *Direitos quilombolas: um estudo do impacto da cooperação ecumênica*. Rio de Janeiro: Koinomia Presença Ecumênica e Serviços, 2011. p. 16-29.
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.
- ANJOS, Gabriel dos. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013.
- ARAÚJO, Zulu. Dia Nacional da Cultura: menos lamentos, mais argumentos. *Correio Braziliense*, Brasília, 5 nov. 2010. p. 19. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/sites/000/2/download/artigozulucb.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014
- ARCHANJO, Elaine Cristina O. F. Quilombos de Oriximiná (Pará - Brasil): escravidão, fuga e memória no século XIX. *Revista de História da UEG*, Anápolis, v. 3, n. 2, p. 52-70, jul./dez. 2014.
- ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio (Org.). *Raça: perspectivas antropológicas*. Salvador: Edufba, 2008.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. PAULA, Marilene de; HERINGER Rosana (Org.). *Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.
- BAIOCCHI, Mari de Nasaré. *Kalunga: povo da terra*. 3. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2013.
- BALDI, César Augusto. A renovação do direito agrário e os quilombos: identidade, território e direitos culturais. *R. Fac. Dir. UFG*, v. 37, n. 2, p. 196-234, jul./dez. 2013.
- BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. v. 17. t. 2. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1986. Disponível em:

<[http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosa&pasta=Vol.%20XXVII%20\(1900\)\Tomo%20II&pesq=>](http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosa&pasta=Vol.%20XXVII%20(1900)\Tomo%20II&pesq=>). Acesso em: 10 jul. 2014.

BARTALOMÉ, Miguel Alberto. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 39-68, abr. 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas*. 3. ed. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/documentos//18\\_10%20GUIA%20QUILOMBOLA\\_BAIXA%20RES.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/documentos//18_10%20GUIA%20QUILOMBOLA_BAIXA%20RES.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. 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: Seppir, 2013. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-comunidades-tradicionais/guia\\_pbq.pdf](http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-comunidades-tradicionais/guia_pbq.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Manual do Agente Emissor do DAP*. Brasília: MDA, 2014. Disponível em: <<http://www.ipa.br/novo/pdf/dap-manual-do-agente-emissor.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de planejamento e Investimento Estratégico. *Plano Plurianual 2016–2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social*. Mensagem Presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARIANA. Reclamações apresentadas ao Rei de Portugal quanto os incômodos e prejuízos provocados pelos negros fugidos (05 de maio de 1755). In: *Arquivo Público Mineiro*. Registro de ordens régias dos governadores e cartas da Câmara (1752-1755). CMM-19 CMM Rolo-08-Flash 01.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASCUDO, Luís da Câmara. *Histórias da alimentação no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Global, 2011.

CASTRO, Hebe M. Mattos. Laços de família e direitos no final da escravidão. NOVAES, Fernando A. (Coord.); ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Org.). *História da vida privada no Brasil 2 - Império: a corte e a modernidade nacional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 337-383.

CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. Tradução de Maria Manuela Galhardo. 2. ed. Algés: Difel, 2002.

CRUSEMANN, Frank. *A Torá: teologia e história social da lei do Antigo Testamento*. Tradução: Haroldo Reimer. Petrópolis: Vozes, 2002.

CRUZ, Kelma Christina Melo dos Santos; VALENTE, Ana Lúcia Eduardo Farah. A cachoeira do Poço Encantado: empreendimento familiar e presença Kalunga na cadeia do ecoturismo em Teresina de Goiás. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 43, n. 4, p. 779-804, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032005000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032005000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

CUNHA, Olivia Maria Gomes da. 1933: um ano que dizemos contatos. *Revista USP*, São Paulo, n. 28, p. 142-163, dez./fev. 1995-1996.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Democracia, direitos humanos e mínimo ético na América Latina. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, SC, n. 2, v. 8, p. 429-458, maio/ago. 2003. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/343/287>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2008.

DALOSTO, Cássius Dunck; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Políticas públicas e o sistema de produção campestre das comunidades quilombolas brasileiras: contradições no processo de integração econômica e desenvolvimento das formas tradicionais de vida. In: CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO AGRÁRIO: DESAFIOS DO DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO, 13., 2014, Ribeirão Preto, SP. *Anais...* Ribeirão Preto: Altai, 2014. p. 487-503.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil: 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5491&catid=301](http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=5491&catid=301)>. Acesso em: 28 jan. 2014.

DIOGENES, Antônio Carlos Sant'Ana; ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001.

DOMINGUES, Petrônio. “Um desejo infinito de vencer”: o protagonismo negro no pós-abolição. *Topoi*, v. 12, n. 23, p. 118-139, jul.-dez. 2011.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do “mito da Modernidade”*. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUTRA, Mara Vanessa Fonseca (Org.). *Direitos quilombolas: um estudo do impacto da cooperação ecumênica*. Rio de Janeiro: Koinonia Presença Ecumênica e Serviços, 2011.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. Povos indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo (Org.). *Constituições e reformas políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009. Disponível em: <[http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op\\_20090918\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20090918_01.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2014.

FERRAZ, Luiz Pedreira de Couto Ferraz. Ministro e Secretário d’Estado dos Negócios do Império. Relatório apresentado á Assembléa Geral Legislativa na nona sessão da quarta legislatura. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1856. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/10/relatorio-ministro-imperio-1855.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2016.

FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia*. Tradução de Alexander Araujo de Souza. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Coppeti Neto, Daniela Cadermaori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FIABANI, Adelmir. *Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004)*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado) – UnB, 2006.

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas públicas e ações afirmativas*. São Paulo: Selo Negro, 2009.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. Tradução de Laura Fraga de Almeida de Sampaio. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FRANÇA, Caio Galvão de; GROSSI, Mauro Eduardo Del; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/agro/dwn/CensoAgropecuário.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática, 1976.

FRENCH, Jan Hoffman. Os quilombos e seus direitos hoje: entre a construção das identidades e a história. *Revista de História*, São Paulo, n. 149, v. 2, p. 45-68, 2003.

GENNARI, Emilio. *Em busca da liberdade: traços das lutas escravas no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

GOELDIE, Emilio. *A ciência dos Mebêngôkre: alternativas contra a destruição*. Belém: Museu Paraense, 1987.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo : Editora Planeta do Brasil, 2007.

GUIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GUILHOTO, Joaquim J. M.; SILVEIRA, Fernando G.; ICHIRARA, Silvio M.; AZZONI, Carlos R. A importância do agronegócio familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 44, n. 3, set. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com “raça” em sociologia. *Rev. Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan./jul. 2003.

HERRERA FLORES, Joaquín. Cultura y naturaleza: la construcción del imaginário ambiental bio(socio)diverso. *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, n. 2, Manaus, p. 37-104, jan.-jul. 2004.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence. *A invenção das tradições*. Tradução de Celina Cardim Cavalcante. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.

HOUTART, François. *El bien común de la humanidad: un paradigma post-capitalista*. In : CONFERÊNCIA PARA EL EQUILIBRIODEL MUNDO, 3., 2013, La Havana. Disponível em: <<http://alainet.org/active/64234>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. Brasília: IBGE, 2006.

\_\_\_\_\_. A Agricultura Familiar em 2006 (segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familia](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familia)>. Acesso em: 1º mai. 2016

IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4. ed. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2015.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*. 8. ed. São Paulo: Ática, 2005.

KALUNGA: *nossa história, nossa liberdade*. Direção: Juliana Braga. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. 1 filme (12 min). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=riuQJ2JYdhI>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (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.

LEITE, Edgar. *O Pentateuco: uma introdução*. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

LEMES, João Vitor Martins; DAL BOSCO, Maria Goretti. Direito humano à alimentação adequada e comunidades quilombolas: reflexões sobre as políticas públicas de segurança alimentar a partir das categorias reconhecimento e redistribuição. In: CONPEDI/UFSC (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. Florianópolis: ConpedI, 2014. p. 270-286. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=373321f3ae1bebd3>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

LIANZA, Sidney (Org.). *Relatório final da pesquisa quantitativa em cinco comunidades quilombolas de Kalunga, Goiás*. 2013. Disponível em: <<https://odonto.ufg.br/up/133/o/Censo-de-Goias-.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da Decisão Judicial: fundamentos de Direito*. Tradução de Bruno Miragem e notas de Cláudia Lima Marques. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAIA, Claudio Lopes. Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. In: *Anais do Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois*. Niterói: UFF, 2013. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2013/Trabalhos/Amc121.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINHO, Thais Alves. *Os desafios da razão: entre a omissão e o respeito*. *Latitude*, n. 2, v. 3, p. 7-40, 2009.

\_\_\_\_\_. A economia criativa e o campo étnico-quilombola: o caso Kalunga. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, n. 49, v. 3, p. 237-252, set./dez. 2013.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro primeiro. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MATOS, Hebe. Remanescentes das comunidades dos quilombos: memória do cativo e políticas de reparação no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 68, p. 104-111, dez./fev. 2005-2006.

MATTOS, Hebe; ABREU, Martha. *Memórias do cativo* (DVD). Direção e montagem de Guilherme Fernandes e Isabel Castro; roteiro de Hebe Mattos; Direção acadêmica de Hebe Mattos e Martha Abreu. Niterói: LABHOI / UFF, 2005.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Nead, 2010.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. *Terra-pátria*. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 110, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

NOVAES, Tatiana Oliveira. *O uso de álcool e outras drogas na comunidade Kalunga de Cavalcante e suas redes de cuidado*. 2015. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de Goiás, 2015.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAU, Virgínia. *Sesmarias medievais portuguesas*. Lisboa: Presença, 1982.

REIMER, Haroldo. *Toda a criação: bíblia e ecologia*. São Leopoldo: Oikos, 2006.

REIS, João José. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, v. 28, p. 14-39, dez./fev. 1995/1996.

REZENDE, Gervásio Castro de. Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola no Brasil: uma avaliação crítica. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 44, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

RIOS, Ana Maria; MATTOS, Hebe Maria. O pós-abolição como problema histórico: balanços e perspectivas. *Topoi*, v. 5, n. 8, p. 170-198, jan.-jun. 2004.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. *O direito à alimentação: teoria constitucional-democrática e políticas públicas*. São Paulo: LTr, 2011.

\_\_\_\_\_. *Sujeito de direito e subjetividade: reflexões críticas sobre o constitucionalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

RODRIGUES, João Lucas. Serra dos Pretos: trajetória de famílias egressas do cativeiro no pós-abolição (sul de Minas, 1888-1950). *Afro-Ásia*, Salvador, n. 50, p. 171-197, 2014.

SANTOS, Ricardo Ventura; MAIO, Marcos Chor. Qual "retrato do Brasil"? Raça, biologia, identidades e política na era da genômica. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 61-95, abr. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132004000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132004000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 abr. 2016.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução de Conceição Murad, Melissa Kassner, Heila Clara Dytyler Ladeira. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Boaventura. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. 6. ed. Porto: Afrontamento, 1989.

\_\_\_\_\_. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 65, p. 3-76, maio 2003. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera\\_o\\_direito\\_ser\\_emancipatorio\\_RCCS65.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G. de; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21-101.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, ano V, n. 10, p. 1-8, jan./jul. 2002.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz. Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SCHWARCZ, Lilia Mortiz (Org.). *História da*

*vida privada no Brasil 4: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p.173-244.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEMENT DE FRUTOS, Juan Antonio. Sociedad del conocimiento, biotecnología y biodiversidad. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n. 2, p. 115-144, jan./jul. 2004.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Reflexão do Direito das “Comunidades Tradicionais” a partir das declarações e Convenções Internacionais. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, n. 3, p. 177-198, jan.- jul. 2004.

SILVA, Gilvânia Maria da. Política Nacional de Quilombos: avanços e desafios. In: BRASIL. *Cadernos de Estudo: Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 9, p. 9-13, 2008.

SILVA, Helena Oliveira; SOUZA, Bárbara Oliveira; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Diagnóstico das condições de vida nas comunidades incluídas na chamada nutricional quilombola. In: BRASIL. *Cadernos de Estudo: Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 9, p. 37-53, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2008.

SILVA, Régia Agostinho da. Escravidão e resistência no Maranhão: anúncios e fugas escravas no século XIX. *Revista de História da UEG*, Anápolis, v. 3, n. 2, p. 30-51, jul./dez. 2014.

SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOARES, Aldo Asevedo. *Cidadania Kalunga*. 1993. 251 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1993.

SOLAZZI, José Luís. Antropologia e política: a produção etnográfica dos laudos antropológicos dos quilombos de Goiás – Brasil. In: CONGRESO DE ANTROPOLOGÍA DE LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE ANTROPOLOGÍA DEL ESTADO DE ESPAÑA: Periferias, Fronteras y Diálogos, 13., 2014, Tarragona. *Actas...* Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2014. p. 3738-3754.

SOUZA, Lucilene Maria de; MARTINS, Karine Anusca; CORDEIRO, Mariana de Moraes; MONEGO, Estelamaris Tronco; SILVA, Simoni Urbano da; ALEXANDRE, Veruska Prado. Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 18, v. 4, p. 987-992, 2013.

SOUZA, Rodrigo Gonçalves de. *Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do Art. 68 do ADCT*. 265f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. *Direito como liberdade: o direito achado na rua – experiências populares emancipatórias de criação do Direito*. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

THOMPSON, Edward Palmer. *Costumes em comum*. Revisão técnica de Antônio Negro, Cristina Menguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: São Paulo: Recife: Renovar, 2009.

TOURAINÉ, Alain. *Como sair do liberalismo*. Tradução de Maria Leonor Loureiro. São Paulo: Edusc, 1999.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

VEIGA, José Eli da. *A emergência do socioambiental*. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 1996. p. 2-18. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Ra%C3%ADzes%20Historicas%20do%20Campesinato%20Brasileiro%20-%20Maria%20de%20Nazareth%20Baudel%20Wanderley%20-%201996.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

WISSENBACH, Maria Cristina Cortez. Da escravidão à liberdade: dimensão de uma privacidade possível. NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SEVCENKO, Nicolau (Org.). *História da vida privada no Brasil 3 - República: da Belle Époque à Era do Rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 50-130.

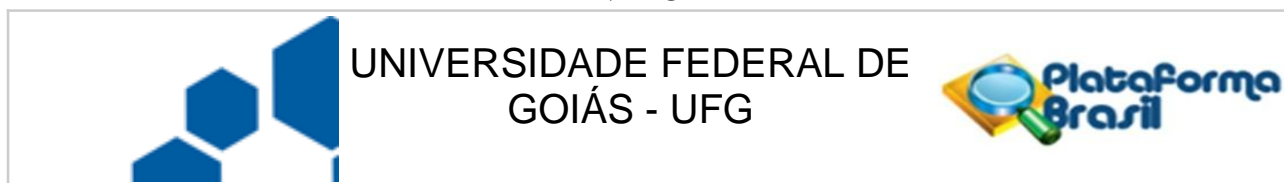
WOLKMER, Antônio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Revista Pensar: Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/2158/1759>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. Tradução de Lígia Osório. *Crítica Marxista*, n. 10, p. 12-29, 2000.

YABETA, Daniela; GOMES, Flávio. 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.

ZEA, Leopoldo. *Discurso desde a marginalização e a barbárie; seguido de, A filosofia latino-americana como filosofia pura e simples: por uma descolonização da consciência*. Tradução de Discurso, Luis Gonzalo Acosta Espejo e Maurício Delamaro, e, de A filosofia, Francisco Alvidez Candia Quintana e Maurício Delamaro. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

## ANEXO A



## PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** As políticas públicas e o direito ao desenvolvimento da comunidade remanescente de quilombo Kalunga

**Pesquisador:** Cássius Dunck Dalosto

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 45881115.4.0000.5083

**Instituição Proponente:** Faculdade de Direito

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 1.145.147

**Data da Relatoria:** 06/07/2015

#### **Apresentação do Projeto:**

A presente pesquisa, a ser desenvolvida em nível de mestrado, tem como “tema geral o direito ao desenvolvimento da comunidade remanescente de quilombo Kalunga” (p.02), e investigará se “as atuais políticas públicas governamentais são eficazes para garantir o direito ao desenvolvimento da comunidade remanescente de quilombo Kalunga a partir da análise das seguintes variáveis: a) A demarcação das terras Kalunga pelo Estado; b) o cumprimento dos requisitos exigidos do beneficiário para recebimento dos benefícios de políticas públicas; c) capacitação da comunidade Kalunga para a produção de alimentos e criação animais; d) extensão rural de apoio na comunidade Kalunga no processo produtivo; e) autonomia e dependência governamental para obtenção da segurança alimentar; f) consulta prévia à comunidade Kalunga na implementação de políticas públicas; g) integração ao mercado.”. (p. 02-03).

#### **Objetivo da Pesquisa:**

“Demonstrar como políticas públicas que visam garantir o direito ao desenvolvimento da comunidade quilombola Kalunga são ineficientes e deficitárias, sendo necessário uma nova concepção que considere as características peculiares desta comunidade.” (p.04).

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

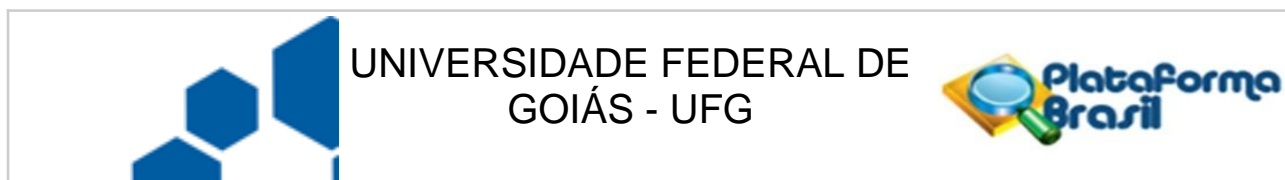
Segundo o pesquisador a pesquisa não trará “riscos à saúde física ou psíquica” aos participantes.

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** UF: GO

Cam Samambaia  
pus

**Município:**



GOIANIA

**CEP:**

74.001-  
970

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com





Continuação do Parecer: 1.145.147

Não obstante, há de se considerar um risco mínimo, de constrangimento, sempre presente nas pesquisas que envolvem a interação entre pesquisadores e os sujeitos participantes. Quanto à faixa etária o pesquisador informa que serão entrevistadas, no mínimo, 30 pessoas adultas, sem distinção de sexo, da comunidade Vão do Moleque, da comunidade quilombola Kalunga e 10 pessoas do município de Cavalcante/GO. As entrevistas serão realizadas na “comunidade remanescente de quilombola dos Kalungas, presente ao norte do Estado de Goiás, nos municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás”, a partir de 01/09/2015. As entrevistas gradavas, e transcritas e armazenadas, podendo ser utilizadas em estudos futuros.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O recorte teórico e a orientação metodológica parecem adequados, assim como as condições para a realização do estudo são evidentes. Os pesquisadores se dispõem a cumprir os requisitos da resolução CNS 466/12 e suas complementares. Ressalta-se que o pesquisador proponente se responsabilizará pelas despesas decorrentes do estudo.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

O protocolo está instruído com arquivos contendo: a) Informações Básicas do Projeto; b) Interface REBEC; c) Declarações diversas: 1) declaração de matrícula 2015; 2) Termo de Compromisso assinado pelo pesquisador, pela orientadora e o coorientador; d) modelo de TCLE, e) o projeto de pesquisa; e f) folha de rosto; 3) Roteiro de Entrevista.

O TCLE foi elaborado de acordo com a normas vigentes, no entanto, poderia mencionar:

a) o tempo médio previsto para a realização das entrevistas; b) local de realização das mesmas; C) como será garantida a privacidade na sua realização; e d) a forma de divulgação dos resultados da pesquisa.

#### **Recomendações:**

Adequação do TCLE de modo a deixar claro:

a) o tempo médio de duração das entrevistas; b) local de realização das mesmas; C) como será garantida a privacidade na sua realização; e d) a forma de divulgação dos resultados da pesquisa.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Enviar o atendimento às recomendações na forma de Notificação via Plataforma Brasil.

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
GOIÁS - UFG



**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.ppi.ufg@gmail.com



Continuação do Parecer: 1.145.147

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Informamos que o Comitê de Ética em Pesquisa/CEP-UFG considera o presente protocolo APROVADO, o mesmo foi considerado em acordo com os princípios éticos vigentes. Reiteramos a importância deste Parecer Consubstanciado, e lembramos que o(a) pesquisador(a) responsável deverá encaminhar ao CEP-UFG o Relatório Final baseado na conclusão do estudo e na incidência de publicações decorrentes deste, de acordo com o disposto na Resolução CNS nº. 466/12. O prazo para entrega do Relatório é de até 30 dias após o encerramento da pesquisa, prevista para março de 2016.

GOIANIA, 10 de Julho de 2015

---

**Assinado por: João  
Batista de Souza  
(Coordenador)**

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com