

40º Encontro Anual da ANPOCS

ST 28 – “Relações raciais: desigualdades, identidades e políticas públicas”

Outubro de 2016

Faz diferença estar na agenda? Lideranças comunitárias quilombolas e percepções sobre acesso às políticas sociais nos anos recentes.

André Brandão (UFF)

Amanda Lacerda Jorge (UFF)

Salete Da Dalt (UFF)

## 1. Introdução

Sabemos que desde a entrada em vigor da Constituição Federal Brasileira de 1988 as comunidades rurais<sup>1</sup> com presença de contingentes populacionais negros<sup>2</sup> se tornaram parte das preocupações do Estado brasileiro. Isto porque, no aparato legislativo que foi criado a partir daí tais comunidades foram classificadas como “quilombolas” ou “remanescentes de quilombos”.

Mas como surgiu este fenômeno que podemos denominar como “questão quilombola” no Brasil?

Por iniciativa de parlamentares ligados ao movimento negro, a Constituição de 1988 contém um artigo que garante a titulação dos territórios de grupos que foram nomeados como “remanescentes de quilombos”. Com isso um conjunto amplo e crescente de comunidades com presença de população negra, passou a demandar reconhecimento como “quilombola” e a se organizar para o acesso à terra.

O artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que possibilita a garantia do acesso a terra por estes novos sujeitos é impreciso ao afirmar: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*” Tal imprecisão se deve ao fato de não haver, naquele momento, uma definição institucionalizada de quem seriam os “remanescentes das comunidades dos quilombos”, ou do que são “comunidades dos quilombos”. Além disto quem é o sujeito do direito ao território, o indivíduo ou a comunidade? E quais critérios devem ser usados para demarcar as “suas terras”?

Tem início aí um debate acirrado sobre a operacionalização deste dispositivo constitucional. A interpretação vitoriosa no primeiro momento estabeleceu uma leitura restritiva, na qual a definição de “remanescente de

---

<sup>1</sup> A predominância certamente é de comunidades rurais, embora também encontremos algumas urbanas – ver Brandão, Dalt e Gouveia, 2010.

<sup>2</sup> A contagem da população brasileira realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística não contém a categoria “Negro”, mas sim as categorias Branco, Preto, Pardo, Amarelo e Indígena. Parte dos estudos acadêmicos trabalham com a categoria “Negro” como aglutinação de Pretos e Pardos. Este mesmo uso é feito pelos movimentos sociais negros. É neste sentido que utilizamos o termo.

quilombos” ou “quilombola” se remetia as representações comuns no imaginário brasileiro que associavam estes grupos a fugas de escravos e criação de comunidades isoladas e escondidas do restante da sociedade. Com isto, a titulação do território dependeria de estudos históricos que pudessem “provar” a origem “quilombola” de uma dada comunidade.

Tais definições foram prevalecentes até o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Em paralelo a isto surge um movimento “quilombola” gerado por meio da relação entre as comunidades com presença de populações negras e dois agentes fundamentais: o movimento negro brasileiro (representado por diversas entidades) e os cientistas sociais que começaram a tomar este grupo como objeto de pesquisa. Uma vez criado o “movimento quilombola”, este em parceria com os cientistas sociais, passa a pleitear a adoção pelo Estado de uma forma mais ampla de interpretar o texto constitucional. O pleito se voltava para a incorporação na categoria de “remanescentes de quilombos” - com direito a propriedade da terra - das comunidades com presença de população negra que, independentemente de suas origens, continham formas de sociabilidade típicas. Antes da Constituição de 1988 estas comunidades eram denominadas pelas Ciências Sociais, predominantemente, como “negras rurais”.

Esta interpretação mais ampla do significado do termo “remanescente de quilombo” aparece com força em 1994, ano em que a Associação Brasileira de Antropologia divulga o “Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais” onde pretende definir cientificamente o significado do “quilombo”. Antropólogos baseados no texto clássico de Barth (2000), apontam que o termo não pode se referir a “resíduos” ou mesmo “resquícios históricos”, mas sim a grupos étnicos que se definem por meio de normas e regras de pertencimento e a partir daí estabelecem fronteiras de diferenciação com outros grupos ou mesmo com o conjunto da sociedade envolvente.

Este ponto merece maior aprofundamento. No escrito “Os grupos étnicos e suas fronteiras”, Barth (2000) afirma que grupos étnicos representam uma categoria social constituída de diferenças que se estruturam com base em características atributivas e identificadoras, empregadas pelos próprios sujeitos sociais. Dessa forma, as características e limites entre os grupos étnicos que deveriam ser levadas em consideração não seriam objetivas, palpáveis ou

identificáveis à “olho nu”. As semelhanças e diferenças (culturais ou não), portanto, seriam aquelas que os atores consideram e apontam como significativas: como sinais e signos que podem ser buscados e exibidos para mostrar a pertença a uma identidade. Os grupos étnicos seriam, portanto, formas de organização construídas por relações intersubjetivas e não objetivas. O fundamental nesta perspectiva seriam as “fronteiras” e não as “diferenças culturais” externamente identificadas.

Nesta perspectiva, a categoria “quilombola” é desencaixada de uma chave histórica (como resquícios do passado colonial), ou biologicamente definida (através de elementos fenotípicos), para transitar pela sociedade brasileira como um agrupamento social que se articula e passa a ser reconhecido a partir de um processo de mobilização étnica.

Contra uma visão estática e substancialistas da categoria “quilombo” – que remete ao passado de escravos fugidos e vivendo isoladamente – as reflexões em torno destes sujeitos a partir desta nova enunciação propõem uma classificação dinâmica baseada na etnicidade. Assim, comunidades quilombolas poderiam estar sendo criadas mesmo na contemporaneidade, em processo contínuo.

Esta interpretação redigida por cientistas sociais passa a ser a chave principal do discurso que, em paralelo, é construído no âmbito do movimento quilombola nascente. Tal movimento, passa a demandar um alargamento do sentido da categoria jurídica “remanescente de quilombos”. Tal demanda implicava na possibilidade de estender o direito a posse da terra a um número muito maior – e crescente – de comunidades rurais que continham população negra, independente da comprovação histórica de origem em agrupamentos de escravos fugitivos que datariam ainda do período colonial.<sup>3</sup>

Será em 2003, com a posse de um governo ligado de forma mais orgânica aos movimentos sociais que esta interpretação criada entre acadêmicos e

---

<sup>3</sup> As chamadas “comunidades negras rurais” podem ser o resultado de variados processos sóciohistóricos de aglutinação. A origem em quilombos coloniais é um destes. Outras possibilidades dizem respeito a: a) populações negras libertas que ocuparam áreas abandonadas pela exploração comercial; e b) aglomerados populacionais constituídos a partir da compra ou recebimento de doação legal de um território e posterior resistência a iniciativas de expulsão (Brandão, Dalt e Gouveia, 2010)

utilizada pelo “movimento quilombola” será finalmente adotada pelo Estado brasileiro. Neste mesmo ano, um Decreto federal (Número 4887/2003) passa a regular os processos de titulação e “autodefinição da própria comunidade” para a “caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos” e, além disto, define as “suas terras” como aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” o que conseqüentemente gera a garantia de que, para a demarcação territorial, sejam considerados “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos” (Decreto Número 4.887/2003, Art. 2º).

Neste sentido, o ano de 2003 e a chegada ao poder de uma articulação de centro-esquerda, são decisivos para os contornos que vai ganhar posteriormente a “questão quilombola” no Brasil. Seja por que um número muito maior de comunidades negras passa a ter a possibilidade de garantir a propriedade de seus territórios ao se auto identificarem como quilombolas; seja por que o Estado cria uma estrutura pública voltada para a questão racial<sup>4</sup> em geral – o que acaba por compreender também estes novos sujeitos que passam a ser denominados e a se denominar como “quilombolas”.

Neste segundo aspecto, nos referimos especificamente ao Programa Brasil Quilombola instituído em 2004 e vigente até o momento atual (2016). Este Programa tem origem em uma outra estrutura pública que também é recente: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Criada em 2003 esta secretaria será o primeiro órgão voltado para a temática racial que alcança o *status* de ministério na estrutura do Estado brasileiro.

No Programa Brasil Quilombola elementos de reconhecimento cultural e de redistribuição material aparecem com força, na medida em que estão ali propostas ações voltadas para aspectos de manutenção de práticas culturais ao lado de outras voltadas para acesso a políticas e serviços públicos e ainda para a geração de oportunidades e renda.

---

4 Neste artigo utilizamos os termos “raça” e “racial” em sentido estritamente sociológico, ou seja, como expressão da leitura social que pode ser feita de determinada aparência humana e não, obviamente, em qualquer aspecto biológico. Para a definição de um conceito sociológico de raça ver o seminal estudo de Guimarães (1999).

Como vemos, a “questão quilombola” então ganha um espaço crescente nos debates públicos o que não acontecera com a promulgação da constituição de 1988. Somente a partir de 2003, estas comunidades que se autoidentificam como “quilombolas” passam a ser objeto de políticas públicas mais amplas e de caráter distributivo, que não se resumem a titulação de territórios ou a aspectos de “manutenção” cultural. Exemplo disto é o fato de que as comunidades negras agora autodefinidas como “quilombolas” passam a ser alvo de ações:

- da SEPPIR que gerencia o Programa Brasil Quilombola,
- do Ministério do Desenvolvimento Agrário (seja no campo da assistência técnica rural, seja em políticas territoriais como os “Territórios de Cidadania”),
- do Ministério do Desenvolvimento Social (com a priorização das famílias para a transferência de renda),
- do Ministério da Saúde (pela via de ações específicas no campo do saneamento e do reforço orçamentário das unidades de atenção básica à saúde), e
- do Ministério da Educação (com o reforço da alimentação nas escolas situadas em comunidades quilombolas e o desenvolvimento de material didático específico).

Mas nem tudo são flores.

Esta tomada de posição esbarra em elementos complexos, que fazem com que os textos legais e os desenhos de políticas e programas sociais nem sempre realizem, no plano mais concreto, ações que de fato signifiquem mudanças nas condições de vida destes novos sujeitos de direitos.

Em torno deste aspecto apontado acima, construímos a pesquisa que deu origem a este artigo. Em 2011 percorremos 161 comunidades auto identificadas como quilombolas e selecionadas por um único critério: já terem recebido o título de propriedade definitiva dos seus territórios. Esta escolha se devia a necessidade de identificar se a resolução dos problemas relativos a propriedade da terra, constituía a base a partir da qual outros elementos de “bem-estar” estariam sendo alcançados.

Nestas comunidades pretendia-se levantar as condições de segurança alimentar e nutricional e avaliar o acesso aos programas sociais. Quase 10.000 famílias foram entrevistadas, bem como as lideranças de todas as comunidades que foram alvo da pesquisa, o que possibilitou a produção de dois bancos de

dados. O banco referente às famílias, gerou um conjunto de outros *papers* que estão sendo progressivamente publicados.

Neste artigo que agora apresentamos, analisamos os resultados referentes aos questionários aplicados às 161 lideranças comunitárias. Além disto, procuramos sintetizar nossas impressões mais subjetivas adquiridas durante os vários meses em que estivemos percorrendo as comunidades, participando do cotidiano dos moradores e conversando informalmente com as mulheres e homens que as habitam.

Vale ressaltar que estamos nos referindo aqui somente a comunidades que já possuem o título coletivo de posse da terra. Ou seja, comunidades que já haviam passado pela etapa do reconhecimento – que é feito pela Fundação Cultural Palmares após a autodeclaração da comunidade – e da titulação – que é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal responsável por parte da administração da questão agrária no país.

Assim, por um lado, foi possível encontrar as percepções sobre avanços nas condições de vida destas populações e identificar como estas se relacionam com a intervenção pública no campo da proteção social. Mas, por outro lado, este artigo acaba sendo também um inventário preliminar das frustrações dos moradores das comunidades quilombolas após a finalização do tão complexo processo de titulação da terra.

## **2. O perfil das lideranças quilombolas entrevistadas**

Antes de discutir as questões relacionadas aos aspectos socioeconômicos e ao acesso às políticas sociais, tal como representados pelos moradores das comunidades, optamos por fazer referência as características das lideranças com as quais nos relacionamos nesta pesquisa. Estas lideranças são, em geral, os presidentes ou coordenadores das associações comunitárias quilombolas, formato organizacional que encontramos – com uma variação performática mínima – em todas as comunidades que pesquisamos (vale ressaltar que em alguns territórios titulados pode existir mais de uma comunidade e em alguns

casos uma única “associação quilombola” pode representar mais de uma comunidade).

Um elemento que logo nos chamou atenção, ainda quando iniciávamos o trabalho de campo, foi o caráter marcadamente masculino das lideranças quilombolas. Embora as mulheres estivessem sempre presentes de alguma forma nas associações, a imagem do “líder”, aquele que fala pela comunidade, na grande maioria dos casos é ocupada por um homem, mesmo quando as pessoas mais articuladas e dispostas a conversar com os pesquisadores eram mulheres que participavam da organização comunitária. Este dado pode ser observado na tabela 1:

Tabela 1 – Sexo das lideranças entrevistadas

	Frequência	Percentual
Masculino	119	73,9
Feminino	42	26,1
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Não há um padrão de idade preciso entre as lideranças das comunidades. Encontramos tanto jovens na casa dos 20 anos, como indivíduos na faixa dos 60. Parecem ser características muito específicas e idiossincráticas de cada comunidade que definem este aspecto e não elementos culturais que poderiam indicar uma certa prevalência de práticas gerontocráticas. A tabela 2 mostra o perfil etário das lideranças destas 161 comunidades:



Tabela 2 – Idade das lideranças entrevistadas

	Frequência	Percentual
21 até 30 anos	17	10,6
31 até 40 anos	44	27,3
41 até 50 anos	41	25,5
51 até 60 anos	33	20,5
Acima de 60 anos	26	16,1
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012

Apesar deste gradiente variado de idades, prevalecem níveis educacionais baixos entre estes líderes. Embora os mais jovens tendam a ter mais escolaridade e tenhamos encontrado alguns dirigentes de associações comunitárias quilombolas que chegaram ao nível superior; também há muitas lideranças jovens que não ultrapassaram a barreira do ensino fundamental. A tabela 3 informa o perfil da escolaridade das lideranças.

Tabela 3 – Escolaridade das lideranças entrevistadas

	Frequência	Percentual
Nunca estudou	8	5,0
Fundamental (1º grau) incompleto	84	52,2
Fundamental (1º grau) completo	26	16,1
Ensino médio (2º grau) incompleto	9	5,6
Ensino médio (2º grau) completo	24	14,9
Superior (graduação) incompleto	5	3,1
Superior (graduação) completo	4	2,5
Pós-graduação	1	0,6
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012

Finalizando esta pequena caracterização das lideranças entrevistadas, é necessário apontar que a definição de cor ou raça, que parece em princípio tão importante para a caracterização das comunidades quilombolas, nem sempre é fundamental para os moradores e mesmo para as lideranças. Embora a maior parte destes líderes se declarem “pretos”, muitos se declaram “pardos” e outros

preferem nem mesmo escolher uma classificação quando dialogávamos com eles acerca das categorias utilizadas no Brasil para contar a população em seus aspectos de cor ou raça. No entanto, parece haver uma ideia geral de que ser “quilombola” equivale a ser “negro” no sentido de possuir uma “descendência negra”. A partir desta noção mais geral, mesmo as poucas lideranças que se autodeclararam como “brancas”, se sentem legitimadas em seu papel de representantes de uma comunidade quilombola. Os resultados estão descritos na tabela 4:

Tabela 4 – Cor ou raça das lideranças entrevistadas

	Frequência	Percentual
Branca	2	1,2
Preta	100	62,1
Parda	37	23,0
Indígena	1	0,6
NS/NR	21	13,0
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

### 3. Os quilombolas e seus territórios após a titulação

Entre as lideranças entrevistadas há uma insatisfação forte, mas não generalizada do que seriam os elementos de bem-estar considerados atualmente como essenciais para a reprodução social humana. No entanto, não podemos esquecer que tais comunidades, em enorme maioria, se localizam em áreas rurais, onde os indicadores socioeconômicos são, em geral, piores do que os existentes no meio urbano. Obviamente, isto não justifica as condições de precariedade social, mas aponta para o fato de que as lideranças, mesmo tendo vivido no contexto de espaços rurais vulnerabilizados, identificam o acesso a serviços públicos, inclusive de infraestrutura, como elemento ao qual suas comunidades teriam direito.

Neste sentido, várias são as demandas que aparecem neste campo. O esgotamento sanitário, quase inexistente nas comunidades, assim como a água encanada (esta, um pouco mais disseminada) são alvo de insatisfação generalizada entre as lideranças. Já a energia elétrica está presente na maioria das comunidades – por conta dos esforços recentemente desenvolvidos pelo governo federal através de um programa específico – embora seja apontada como insuficiente e de baixa qualidade. Nestes quesitos, a maior parte das lideranças com as quais tivemos contato, afirmam que não houve alteração positiva após a titulação definitiva do território.

Tabela 5 - Opinião das lideranças entrevistadas acerca da situação da comunidade após a titulação do território no que tange ao acesso a infraestrutura

	Aumentou	Não mudou	Diminuiu	NS/NR	Total
Acesso à infraestrutura	60	97	4	0	161
	37,3%	60,2%	2,5%	0%	100%

Fonte: DataUFF, 2012.

De fato, o que as lideranças apontam é a ausência de serviços públicos que eles observam existir nas áreas urbanas de seus respectivos municípios. Um exemplo é a política de saúde. O Brasil adotou nas últimas décadas um regime de saúde pública de baixo custo e voltado para ações preventivas que atualmente é denominado como Estratégia de Saúde da Família, tal modelo dissemina Agentes Comunitários de Saúde (ACSs), com uma formação extremamente frágil (em geral pessoas que completaram o ensino fundamental), que passam a fazer a ponte entre as comunidades e as unidades de saúde básica, que por sua vez referenciam os casos que demandam tratamento especializado para outros pontos da rede de atenção à saúde.

Na maioria das comunidades quilombolas que percorremos (mas não em todas) observamos a presença destes Agentes de Saúde que, em geral, são moradores locais, remunerados pela prefeitura com um salário mínimo e que passam por capacitações anuais. Se desconsiderarmos a região Sul, onde somente duas comunidades foram pesquisadas, podemos afirmar que a maior

presença relativa de ACSs está nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. No entanto, a cobertura na Região Nordeste também se mostra ampla. Já na região Norte, quase 23% das comunidades encontram-se descobertas. Esta distribuição da presença dos ACSs por região pode ser verificada abaixo:

Tabela 6 - Presença de ACSs nas comunidades por Região Geográfica

Região	Agente comunitário de saúde (ACS)		
	Existe	Não existe	Total
Norte	78	23	101
%	77,2%	22,8%	100,0%
Nordeste	37	1	38
%	97,4%	2,6%	100,0%
Centro Oeste	11	0	11
%	100,0%	,0%	100,0%
Sudeste	9	0	9
%	100,0%	,0%	100,0%
Sul	1	1	2
%	50,0%	50,0%	100,0%
Total	136	25	161
%	84,5%	15,5%	100,0%

Fonte: DataUFF, 2012.

Esta presença elevada dos Agentes de Saúde, porém, não é aprovada de forma unânime. Como vemos na tabela abaixo, 55,1% dos entrevistados apontam que o serviço é insuficiente e 4,4% apontam para o não funcionamento deste.

Tabela 7 – Opinião das lideranças entrevistadas sobre o ACS

	Frequência	Percentual
Suficiente	55	40,4
Insuficiente	75	55,1
Não funciona	6	4,4
Total	136	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Já a visita das equipes de saúde da família (com médicos e enfermeiros) ocorriam, segundo as lideranças, em somente 28,6% comunidades, enquanto que a existência de unidades de saúde básica, aquelas em que atuam de forma fixa – embora não diária – enfermeiros e médicos generalistas, foi verificada em somente 14,7% das comunidades.

Na educação, embora os problemas de cobertura pareçam menores, também ainda estamos longe da situação de universalização, que já ocorreu nas áreas urbanas brasileiras desde o fim dos anos 1990. Em muitas comunidades ainda faltam escolas de nível fundamental e a presença de escolas de nível médio e creches é ínfima, o que pode ser observado na tabela abaixo. Devemos lembrar que as duas comunidades da região Sul incluídas na pesquisa estavam localizadas em área urbana e central de seus respectivos municípios (Porto Alegre e Canoas, no Rio Grande do Sul):

Tabela 8 - Presença de creches e escolas nas comunidades por Região geográfica

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	BRASIL
Creches	3,9%	5,3%	0%	0%	0%	3,7%
Ensino fundamental	79,6%	89,5%	0%	100%	54,5%	80,4%
Ensino médio	5,8%	13,2%	0%	0%	36,6%	9,2%

Fonte: DataUFF, 2012.

As comunidades e seus moradores não estão, obviamente, congelados em um passado tradicional rural. Os anseios por elementos que são tipicamente encontrados no modo de vida urbano e por possibilidades de ascensão social aparecem fartamente em seus discursos. Assim foi comum ouvir das lideranças e dos moradores em geral, que a ausência de escolas de ensino médio leva as famílias a investirem qualquer recurso disponível para a manutenção dos filhos nas sedes dos municípios, quando estes terminam o nível fundamental. Isto acaba gerando uma situação na qual poucos retornam para a comunidade mesmo que não completem o nível secundário, pois obtêm empregos urbanos ou formam redes de sociabilidade nestes espaços. A alternativa apontada pelos moradores

é o transporte escolar. No entanto, este não alcança o conjunto das comunidades, como vemos abaixo:

Tabela 9 – Presença de transporte escolar na comunidade

	Frequência	Percentual
Existe	111	68,9
Não existe	50	31,1
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Outro elemento que aparece na pauta de demandas das lideranças é relativo às comunicações. Segundo estas, as comunidades vivem ainda uma situação de isolamento. Estamos nos referindo a equipamentos básicos como telefones públicos, que estão presentes em somente 33,5% das comunidades e quando existem em geral apresentam longos períodos de inatividade. Mesmo a conexão à internet é demandada pelas lideranças como algo fundamental na atualidade, mas poucas comunidades possuem telecentros com acesso à rede mundial de computadores (nada mais do que 10 comunidades). A tabela abaixo mostra a situação de funcionamento destes equipamentos no momento da coleta de dados.

Tabela 10 - Opinião das lideranças sobre funcionamento dos telefones públicos e telecentros

	Frequência	Percentual
<b>TELECENTRO</b>		
Suficiente	3	30,0
Insuficiente	5	50,0
Não funciona	2	20,0
Total	10	100,0
<b>TELEFONE</b>		
Suficiente	13	24,1
Insuficiente	31	57,4
Não funciona	10	18,5
Total	54	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Desde 2003, estão sendo implementados pelo governo federal programas voltados para o combate à fome e a vulnerabilidade por renda no país. Neste campo dois programas federais se destacam, o Programa Bolsa Família (PBF) e a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos.

O primeiro está presente em todas as comunidades quilombolas que percorremos, embora encontremos a percepção entre os moradores de que muitas famílias que deveriam estar cobertas, permanecem sem receber a transferência de renda mensal. O Programa Bolsa Família é financiado pelo governo federal, mas é operacionalizado na ponta pelas prefeituras. Ai reside o problema, segundo a percepção de moradores das comunidades e lideranças. As prefeituras não fariam de forma adequada o cadastramento das famílias de comunidades quilombolas o que resulta numa situação onde, apesar de uma homogênea vulnerabilidade, nem todas as famílias recebem o recurso mensal.

Já a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (conhecida como “Cesta de Alimentos”) não atende grande parte das comunidades que percorremos. Esta ação, desenvolvida pelo governo federal, envia trimestralmente quantidades específicas de alimentos não perecíveis para famílias componentes de aldeias indígenas, comunidades de terreiros de candomblé, acampamentos de trabalhadores rurais sem terra e comunidades quilombolas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. A ideia central é suprir de forma emergencial demandas de alimentação de grupos que apresentam dificuldades para adquirir no mercado ou produzir alimentos, face a processos históricos de exclusão e/ou segregação de cunho racial ou social. Neste caso não há interferências dos governos municipais, pois o recurso é repassado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que adquire os alimentos e faz a sua distribuição.

No caso das comunidades quilombolas, este envio depende de uma identificação prévia por parte da Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão federal que tem entre seus objetivos articular as políticas públicas voltadas para este grupo. É a FCP que encaminha ao MDS a lista de comunidades em situação de vulnerabilidade e que devem ser atendidas. O problema é que lá nas comunidades as famílias e lideranças não possuem informações acerca deste

processo. Esta ausência de informações é notável tanto nas comunidades onde as cestas chegam, quanto naquelas onde não chegam. Aqueles que as recebem não sabem informar por que suas comunidades foram “escolhidas” e aqueles que não as recebem não sabem como fazer para recebê-las, sabem somente que outras comunidades recebem. Somente as lideranças locais que participavam de forma ativa do movimento quilombola nacional detinham informações mais precisas sobre a distribuição das cestas de alimentos.

Por conta destes problemas, parte significativa das lideranças com as quais tivemos contato afirmam que a titulação dos territórios não significou mudanças positivas na composição da alimentação das comunidades. Obviamente, esta não é uma opinião unânime, pois muitas lideranças identificam melhoras neste campo, como vemos abaixo:

Tabela 11 - Opinião das lideranças entrevistadas acerca da situação da comunidade após a titulação do território no que tange à alimentação

	Aumentou	Não mudou	Diminuiu	NS/NR	Total
Qualidade da alimentação	65 40,4%	85 52,8%	11 6,8%	0 0%	161 100%
Quantidade da alimentação	58 36,0%	84 52,2%	18 6,8%	1 0,6%	161 100%

Fonte: DataUFF, 2012.

Podemos afirmar que nas comunidades onde havia presença mais generalizada do Programa Bolsa Família e a entrega regular das cestas de alimentos, os moradores e as lideranças indicavam uma situação mais confortável neste campo. O problema é que a combinação acima descrita está longe de ser geral.

As lideranças também reivindicam maior acesso a crédito rural e apoio para a produção agrícola. Encontramos com muita frequência afirmações de que neste campo também não houve alteração positiva após a titulação.



Tabela 12 - Opinião das lideranças entrevistadas acerca da situação da comunidade após a titulação do território no que tange ao acesso a iniciativas de apoio à produção agrícola

	Aumentou	Não mudou	Diminuiu	NS/NR	Total
Acesso à renda, crédito, financiamentos e projetos comunitários	77 47,8%	79 49,1%	5 3,1%	0 0%	161 100%

Fonte: DataUFF, 2012.

Não são muitos os programas da esfera federal de governo voltados para agricultores familiares, típico núcleo produtivo do campesinato pobre brasileiro, do qual as comunidades quilombolas fazem parte. De fato, existe desde 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que empresta recursos com juros mínimos e prazos amplos para atividades individuais ou coletivas de produção agrícola familiar.

Já em 2003 foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Trata-se de uma ação do governo federal que adquire alimentos *in natura* ou processados de agricultores familiares individuais ou de suas associações, a preços compatíveis com o mercado local. Este programa tem como principal característica evitar que os agricultores se tornem reféns de atravessadores ou não consigam escoar sua produção. Mais recentemente (em 2010), foi instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que definiu os princípios e os objetivos dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) voltados para os formatos produtivos da agricultura familiar.

Estas ações ainda não são facilmente identificadas nas comunidades quilombolas. Segundo as lideranças, muitas famílias conseguem financiamento via PRONAF, no entanto, a maioria não consegue. E isto por conta da burocracia que circunda o processo e mesmo por falta de assessoramento para a produção de um plano de gastos que seria colocado em prática com o recurso financiado. Já o PAA e os serviços de ATER são muito pouco presentes nas comunidades quilombolas e pouco conhecidos entre os moradores e as lideranças, mas muito bem avaliados nas poucas situações em que estão presentes. O acesso das

famílias que habitam as comunidades pesquisadas a estes programas, pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 13 – Acesso a programas sociais e de apoio à produção entre as famílias das 161 comunidades quilombolas pesquisadas

Políticas/Programa/Serviços	% de acesso
Programa Bolsa Família	61,0
Cestas de Alimentos	31,6
Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar	5,8
Programa de Aquisição de Alimentos Modalidade Compra Direta	0,6
ATER – Assistência Técnica Rural	1,3%

Fonte: Datauff, 2012

Este baixo apoio federal à produção agrícola, na percepção das lideranças, é somente um dos fatores que explicariam a pequena presença de atividades produtivas de caráter coletivo nas comunidades. Este ponto nos parece importante. Já Brandão, Dalt e Gouveia (2010) sinalizam que não há uma afinidade eletiva clara entre comunidades quilombolas e produção coletiva, sendo tal binômio uma *doxa* construída em torno de noções abstratas do que seriam as “comunidades tradicionais”. Após percorrermos 161 comunidades em todas as regiões do país, reafirmamos esta característica. As iniciativas de produção coletiva são encontradas em poucas comunidades. Na grande maioria, tal formato produtivo não existe. A tabela abaixo confirma esta tendência. Assim, somente 14,9% das lideranças entrevistadas indicam a existência deste tipo de atividade em suas comunidades respectivas.

Tabela 14 – Existência de produção agrícola coletiva, segundo as lideranças comunitárias

	Frequência	Percentual
Sim	24	14,9
Não	137	85,1
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

As lideranças apontam variadas explicações para essa configuração. A falta de apoio para a produção é uma destas, como já afirmamos, e constitui a demanda mais fortemente articulada. Mas também percebemos o recurso, entre as lideranças a explicações mais voltadas para elementos do próprio tecido social local. Neste sentido, não são poucos os que indicam não haver interesse na comunidade pela produção coletiva; ou os que apontam a dificuldade de organizar as diversas opções individuais em torno de um objetivo produtivo comum. Estas percepções que também ouvimos de moradores em geral, mais uma vez mostram que estas comunidades não podem ser reduzidas a idílicas visões de uma vida rural solidária, tradicional e isolada.

O formato produtivo básico encontrado em todas as comunidades que percorremos é a agricultura de base familiar. Cada família produz aquilo que consegue e tem como limites a capacidade de financiamento, a disponibilidade de mão de obra e, em alguns casos, a disponibilidade de terra agricultável. Mas quase a totalidade da produção se dirige ao autoconsumo. O acesso das comunidades aos mercados locais para escoar sua produção é mínimo. Daí a demanda tão forte das lideranças por ações públicas tanto no campo da assistência social (Programa Bolsa Família e Distribuição de Cestas de Alimentos), quanto no campo do apoio à produção, através de crédito rural e assistência técnica.

Também concorre para esta baixa chegada ao mercado, o fato de a maior parte das famílias nas comunidades quilombolas produzirem raízes que no Brasil são regionalmente chamadas de mandioca, macaxeira ou aipim, da qual se extrai a farinha. Apesar da farinha ser um produto culturalmente valioso em todas as regiões do país e usado de forma cotidiana nas comunidades, carrega sérias dificuldades para comercialização, uma vez que agrega pouco valor, tem em geral preço irrisório e grande concorrência nos mercados locais e regionais.

Apesar disto, as lideranças e famílias com as quais nos relacionamos durante a pesquisa demonstram ter uma autorepresentação das comunidades intrinsecamente ligada a produção agrícola. É generalizada a representação de que os núcleos familiares produziriam e viveriam da agricultura caso houvesse apoio por parte das políticas públicas. As lideranças, em algumas poucas comunidades, também se referem a possibilidade de acesso a renda para as

famílias, através de atividades extrativas ou de artesanato, mas predomina largamente a ideia de produção agrícola ou no máximo agropecuária.

No período em que realizávamos a pesquisa, em poucas comunidades estavam sendo desenvolvidos projetos coletivos, voltados ou não para a geração de renda, como vemos abaixo:

Tabela 15 – Desenvolvimento de projetos na comunidade

	Frequência	Percentual
Sim	34	21,1
Não	126	78,3
NS/NR	1	,6
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Mais uma vez, as lideranças apontam a falta de apoio, por parte do Estado, como um forte fator explicativo, mas também se referem à falta de informações e não deixam de lembrar das dificuldades organizacionais internas.

Nestas poucas comunidades onde encontramos projetos de geração de renda em desenvolvimento, estes se articulavam principalmente em torno da produção agrícola, do artesanato e de práticas culturais (para geração de renda), da preservação ambiental e da educação.

A principal fonte de financiamento destes poucos projetos encontrados em desenvolvimento era o governo federal – embora também tenhamos encontrado, porém em menor medida, ações financiadas por governos estaduais, pelas prefeituras e pela iniciativa privada. Alguns destes projetos, no entanto, foram desenvolvidos pelas próprias associações quilombolas, sem qualquer apoio externo.

Como apontamos na introdução deste artigo, estamos aqui discutindo elementos que têm origem nas impressões que obtivemos e nos dados que coletamos, ao percorrer em 2011 um conjunto expressivo de comunidades quilombolas que tinham como característica comum o fato de já terem recebido o título coletivo de propriedade da terra. Esta condição, em tese deveria significar a cessação dos conflitos ligados ao território, que em muitos casos marcaram o cotidiano das comunidades ao longo de suas histórias. No entanto, muitas

lideranças argumentam que esta situação ainda não foi alcançada e, mais do que isto, indicam que a titulação significou aumento dos conflitos.

Tabela 16 – Opinião das lideranças entrevistadas acerca da situação da comunidade após a titulação do território no que tange a conflitos.

	Aumentou	Não mudou	Diminuiu	Total
Disputas por terra com proprietários rurais e/ou empresas	36	60	65	161
	22,4%	37,3%	40,4%	100%
Agressões físicas e/ ou verbais, preconceitos, discriminação, ameaças sofridas pela comunidade	32	56	73	161
	19,9%	34,8%	45,3%	100%

Fonte: DataUFF, 2012.

De fato, em cerca de  $\frac{1}{4}$  das comunidades, os moradores ainda não têm acesso ao conjunto do território titulado, como vemos abaixo

Tabela 17– Acesso da comunidade à totalidade do território titulado.

	Frequência	%
Sim	117	72,7
Não	41	25,5
Total	158	98,1
NS/NR	3	1,9
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Via de regra isto ocorre por conta da presença de fazendeiros que não foram ainda retirados das áreas indenizadas. Algumas comunidades que já haviam recebido seus títulos coletivos há mais de um ano, ainda assistiam o pleno funcionamento de fazendas privadas no território que agora lhes pertencia. A tabela abaixo resulta de uma questão com múltiplas respostas, aplicada às lideranças. Observamos que nas comunidades que não possuem acesso à totalidade do território titulado o motivo, segundo quase 80% das respostas, é ainda a presença de ocupantes externos.

Tabela 18 – Motivos da impossibilidade de acesso da comunidade a totalidade do território titulado (múltiplas respostas).

	Frequências	Percentual
Presença de ocupantes não quilombolas no território (fazendeiros, grileiros, etc.)	34	79,1%
Precariedade e/ou inexistência de vias de acesso	5	11,6%
Insegurança, medo, violência	1	2,3%
Reserva ambiental	3	7,0%
Total	43	100,0%

Fonte: DataUFF, 2012.

Tais situações, de conflito aberto ou latente, são representadas pelas lideranças como a marca da ação ineficiente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão federal responsável não somente pela titulação, mas também pela indenização e retirada de fazendeiros e outros.

O movimento quilombola possui atualmente uma organização nacional, constituída em torno da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). A esta se somam ou sobrepõem, tanto federações, quanto coordenações e fóruns, com abrangência local ou regional. A maior parte das lideranças conhecem tais articulações mais amplas e vinculam as associações quilombolas que coordenam a estas – de fato esta prática chega a 66,5% das comunidades. No entanto, outras lideranças passam ao largo destes movimentos, na maioria dos casos por desconhecimento.

Ainda no que tange aos aspectos do campo da organização e geração de capital social as lideranças apontam para o incremento da organização comunitária após a titulação dos territórios, como vemos na tabela abaixo:

Tabela 19 – Opinião das lideranças entrevistadas acerca da situação da comunidade após a titulação do território no que tange a mobilização e identidade.

	Aumentou	Não mudou	Diminuiu	Total
Mobilização e participação política da comunidade	98	50	13	0
	60,9%	31,1%	8,1%	0%
Fortalecimento da identidade negra e quilombola	128	30	3	0
	79,5%	18,6%	1,9%	0%

Fonte: DataUFF, 2012.

Não existem, porém, sedes para estas associações comunitárias em 42,4% das comunidades pesquisadas. Por outro lado, a grande mobilização dos moradores em torno das denominações religiosas em operação naqueles espaços não pode deixar de ser considerada como aspecto importante para a compreensão das formas de organização que se constroem em cada comunidade.

Em 83,9% das comunidades existem espaços próprios para celebração de atividades religiosas e em muitas comunidades há mais de um destes espaços.

Tabela 20 – Existência de espaço para culto religioso nas comunidades.

	Frequência	Percentual
Sim	135	83,9
Não	26	16,1
Total	161	100,0

Fonte: DataUFF, 2012.

Como no resto do país predominam os espaços referenciados a Igreja Católica, mas aqueles ligados a denominações protestantes de vários tipos também são frequentes – ao contrário dos locais de culto relacionados à religiosidade de matriz africana que são raramente encontrados e em geral se concentram nos estados da Bahia e do Maranhão.

Tabela 21 – Tipo de espaço para culto religioso existente nas comunidades  
(múltiplas respostas)

	Frequência	Percentual
Igreja católica	119	58,0%
Templo protestante	66	32,2%
Espaços para culto de Religiões de Matriz Africana	19	9,3%
Centro espírita - Kardecista	1	,5%
Total	205	100,0%

Fonte: DataUFF, 2012.

#### 4. Conclusão

Mas então o que efetivamente mudou nestas comunidades após a emissão do título coletivo definitivo de propriedade da terra? O contato com lideranças e moradores das comunidades nos leva a afirmar que não há uma resposta unânime para esta pergunta.

Em alguns pontos, há maior indicação de melhora da situação, em outros a percepção mais forte é de continuidade; percepção que vem em geral acompanhada de enorme frustração. De qualquer forma sempre encontramos opiniões muito divididas.

No que tange ao acesso à programas sociais, a sensação mais forte nas comunidades é de melhora na situação, o que obviamente se deve principalmente - em nossa avaliação - à capilarização do Programa Bolsa Família e à distribuição das cestas de alimentos, que se não chegam a todas as comunidades, alcançam muitas. Diríamos, portanto, que tal melhora no acesso certamente se deve menos a titulação do território e mais ao fato de que somente na última década o Brasil institucionalizou e generalizou mecanismos de proteção social para as parcelas mais vulneráveis da população. Em paralelo a isto, as comunidades agora chamadas de quilombolas, entraram na agenda do Estado e, portanto, se beneficiaram desta cobertura que anteriormente era ínfima no conjunto do país. Menos do que o produto de um reconhecimento de direitos etnicamente definidos, podemos afirmar que as comunidades rurais com presença de população negra se beneficiaram do aumento da cobertura e abrangência de políticas voltadas para os segmentos mais pobres da população nacional.



Já no que se refere à infraestrutura (água e esgoto, estradas, comunicação, etc.) a representação mais corrente entre as lideranças quilombolas é de que não ocorreram mudanças. Sabemos que este tipo de investimento tende a ter elevados custos de implantação em áreas rurais e, no conjunto do país, ainda constituem um gargalo efetivo em qualquer avaliação de qualidade de vida das populações que habitam fora das metrópoles. Aqui a grande decepção das lideranças se relaciona com a “promessa”, que segundo estas teria acompanhado a criação do Programa Brasil Quilombola, de implantação de microsistemas de captação de água e de construção de estruturas locais de saneamento. No entanto, poucas comunidades receberam tais equipamentos coletivos.

No que tange ao acesso à alimentação, as percepções nas comunidades são mais controversas. Mais uma vez os programas sociais são a baliza fundamental aqui. Nas comunidades com acesso mais geral ao Programa Bolsa Família e as Cestas de Alimentos, a percepção é de melhora neste ponto. Já naquelas em que não há acesso tão amplo ao programa e onde não chegam as Cestas de Alimentos a percepção é de continuidade na dificuldade de obtenção da alimentação cotidiana. Nossa avaliação é que estão em jogo aqui, muito mais elementos ligados a performance dos programas sociais, do que efetivamente à titulação do território ou ao reconhecimento étnico.

O acesso ao crédito para a agricultura é percebido com maior generalidade como algo que melhorou após a titulação. Neste ponto a explicação é óbvia. Para o processo de titulação é necessário a legalização das associações comunitárias e o fortalecimento destas é um fator positivo quando da demanda pelo crédito rural. Além disto, documentos de posse da terra sem validade legal também inviabilizam financiamentos do PRONAF. Uma vez sanado este problema através da titulação, o acesso tende a ser mais fácil. No entanto, mais um vez, esta não é uma percepção consensual entre os moradores das comunidades quilombolas. Muitas lideranças reclamam da burocratização excessiva para obtenção de crédito. Na mesma direção apontam a pouca informação que lhes chega acerca de programas dos quais eles ouvem falar, mas não sabem como acessar. Aqui o Programa de Aquisição de Alimentos e o ATER são os exemplos mais claros.

Como reflexo do ponto acima, a percepção mais comum entre lideranças e moradores em geral é que a titulação do território não gerou ampliação das

atividades produtivas das comunidades. Este elemento é sempre enfatizado pelas lideranças, que demandam com firmeza que o Estado apoie iniciativas de produção agrícola, pois estas possibilitariam a geração local de trabalho e renda e o fim da dependência em relação a programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

Este ponto é importante: tanto lideranças quanto moradores em geral parecem manter uma forte representação de autovalorização ligada a produção agrícola. Ou seja, pensam sua identidade de trabalho em torno deste lugar produtivo, o de homens e mulheres que trabalham na terra, que plantam para comer e vender seus produtos excedentes. O fato desta situação não estar concretamente ocorrendo em grande parte das comunidades insere uma sensação elevada de ressentimento, pois a titulação do território – sonhado espaço para a reprodução das comunidades – seria para muitos o elo que faltava para a construção de uma vida sustentada na agricultura e em atividades tangenciais a esta.

Os conflitos pela terra e as relações de belicosidade com as populações do entorno não foram extintos, segundo o que percebemos ao nos relacionar com lideranças e moradores, mas foram amenizados. O grande problema ainda é a existência de fazendeiros instalados nos territórios titulados. Talvez por conta desta situação as lideranças destas comunidades que já são tituladas, continuem questionando fortemente a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Por fim, a titulação dos territórios teria proporcionado aumento da organização, mobilização e participação interna às comunidades. Esta percepção, embora não seja um consenso, está muito disseminada entre lideranças e moradores e parece derivar das estratégias de agenciamento étnico que após 1988 foram desenvolvidas por variados agentes em sua relação com o nascente movimento quilombola. Tais estratégias detonaram um processo de etnogênese quilombola (Brandão, Dalt e Gouvêa, 2010) que pressupunha a criação de uma identidade específica e a adesão a práticas associativas e de coletivização dos processos decisórios que seriam mesmo uma justificação do caráter “tradicional” da comunidade.

Para finalizar este registro de nossas impressões de campo, devemos ainda fazer mais uma consideração. No final da introdução deste artigo afirmamos que apesar da institucionalização no aparelho de Estado brasileiro de agências voltadas para a “questão quilombola”, nem tudo estava resolvido. Ou seja, entre a entrada destes novos sujeitos de direitos na agenda social do governo e o desenvolvimento de políticas lá na ponta – no chão da comunidade – existe um longo caminho a ser percorrido.

As lideranças e os moradores parecem reconhecer esta distância e os problemas substantivos que a alimentam. No entanto, em geral possuem uma avaliação positiva sobre o Estado, em sua esfera federal. Parte importante das lideranças (embora nem sempre a maioria), afirmam avanços em muitos pontos. No acesso aos programas sociais a tendência, como vimos, é de apontar que ocorreram melhorias efetivas.

Esta percepção que tende a ser positiva, deve ser lida nos quadros da forma como historicamente o Estado brasileiro se relacionou com a população negra em geral e com as comunidades negras rurais em específico. Tanto os moradores destas comunidades, quanto as lideranças, parecem estar comparando a situação atual com o enorme período histórico no qual o Estado não se voltava para elas como alvo de ações de proteção social. Estas comunidades não haviam entrado ainda na agenda social, mesmo depois do surgimento da chamada “questão quilombola” com a constituição de 1988.

No pós-1988, o que se faz presente é a acirrada discussão em torno da definição deste direito imprecisamente definido na Constituição Federal e as lutas e agenciamentos que se constroem exclusivamente em torno do acesso à terra. Somente 15 anos depois, com a criação da SEPPIR, em 2003 e do Programa Brasil Quilombola em 2004, é que através da articulação dos ministérios da área social (em especial o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário), as comunidades passam a ser alvo de planos, projetos e ações principalmente de proteção social, mas também ligadas a esfera produtiva – ações que embora tenham gerado efeitos muito abaixo do esperado, marcam uma diferença em relação a situação anterior de invisibilidade.

É esta incorporação na agenda da proteção social que as comunidades parecem reconhecer. Daí derivam, por um lado, uma avaliação positiva do

governo federal e, ao mesmo tempo, um forte ressentimento frente a expectativas que foram criadas a partir desta incorporação e ainda não realizadas.

## **Bibliografia**

Barth, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In \_\_\_\_\_. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contracapa. 2000.

Brandão, André; Da Dalt, Salete; Gouvea, Vitor. **Comunidades Quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais**. Niterói: EDUFF, 2010.

BRASIL. **Decreto Nº4887 de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Presidência da República- Casa Civil. Brasília, DF, 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)> Acesso em: junho de 2011.

Guimarães, Antônio Sérgio. **Racismo e Anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

Jorge, Amanda Lacerda. **O jogo das discursividades: a construção social da categoria quilombola**. Tese de Doutorado em Política Social. UFF, 2016.