

## PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: IMPACTOS E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL NA COMUNIDADE DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS “VÓ ELVIRA” (PELOTAS-RS)

**LIGABUE, LUCAS<sup>1</sup>; DAL MOLIN, NAIARA<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas - [lucasligabue@hotmail.com](mailto:lucasligabue@hotmail.com)

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas - [naymolin@terra.com.br](mailto:naymolin@terra.com.br)

### 1. INTRODUÇÃO

Antes de mais nada, gostaríamos de ressaltar que o presente trabalho é um complemento e uma atualização do trabalho que foi enviado ano passado, pois se trata do mesmo trabalho base usado para a formulação deste resumo (anteriormente, usou-se o projeto de pesquisa germinal, que virou a ser nossa dissertação de mestrado, que aqui, apresenta-se de forma mais completa, ainda que em fase de construção). Assim sendo, o presente estudo tem como tema a análise e avaliação de políticas públicas voltadas para as minorias étnicas e raciais. Mais especificamente, esta pesquisa buscará compreender e analisar os impactos produzidos pelo Programa Brasil Quilombola (PBQ) na comunidade de remanescentes de quilombo “Vó Elvira”, localizada na cidade de Pelotas/RS. Fazendo uso de perspectivas teóricas sobre o tema, e através de pesquisa empírica, se tentará compreender o contexto, assim como as reais mudanças que essa política vem proporcionando para tal comunidade, nas áreas de: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) desenvolvimento local e inclusão produtiva; e 4) direitos e cidadania, tendo em vista que são esses os quatro eixos balizadores do referido programa.

O PBQ tem como principais objetivos a garantia do acesso à terra; ações de saúde e educação; construção de moradias; eletrificação; recuperação ambiental; e incentivo ao desenvolvimento local, através de ações diretas e no auxílio a essas comunidades quanto ao acesso a outras políticas públicas, tais como o Bolsa Família, Regularização Fundiária, Luz para Todos, entre outras. O Programa Brasil Quilombola pode ser assim definido:

“o Programa Brasil Quilombola é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nos âmbitos federal, estadual, municipal e organizações da sociedade civil, coordenadas pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais” (RODRIGUES, 2010).

Atuando conjuntamente com organismos federais (INCRA, Fundação Cultural Palmares (FCP), IBAMA, FUNAI, etc.), organismos da esfera pública e movimentos sociais, tais como, respectivamente, os líderes das comunidades e o Movimento Negro, o PBQ

“estabelece uma metodologia pautada em um conjunto de ações que possibilitem o desenvolvimento sustentável dos quilombolas em consonância com suas especialidades históricas e contemporâneas, garantindo direitos à titulação e a permanência na terra [...]” (BRASIL, 2005).

Estima-se que existam mais de 3.000 comunidades quilombolas espalhadas pelo país, mas os dados oficiais do Diagnóstico de Ações Realizadas do Programa Brasil Quilombola 2012 apontam para 2.176 comunidades de remanescentes de quilombos no Brasil. Destas, 1.886 já

tiveram o certificado da FCP obtidos (são reconhecidas oficialmente como terras de quilombos, mas ainda não obtiveram o título sobre a terra), 1.167 estão em processos abertos para a titulação de terras no INCRA e somente 190 obtiveram os títulos de suas terras.

A comunidade “Vó Elvira” é constituída por cerca de 20 famílias, que usufruem cerca de cinco hectares de terra. A comunidade já foi beneficiada com a certidão da Fundação Cultural Palmares, mas ainda não obteve os títulos de suas terras. Pretendendo analisar o programa entre o período de 2004 (ano de lançamento) até o ano de 2012, a presente pesquisa, busca ainda, verificar se os objetivos do PBQ estão sendo alcançados e de que forma vêm sendo executados.

Assim sendo, a problemática se coloca sob a seguinte questão: quais os impactos que o Programa Brasil Quilombola vem produzindo na comunidade quilombola “Vó Elvira”, localizada no município de Pelotas, interior do estado do Rio Grande do Sul entre o período de 2004 (ano de lançamento do programa) até o ano de 2012?

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia de pesquisa é baseada na concepção neoinstitucionalista de análise de políticas públicas, a qual, “salienta a importância do fator institucional para a explicação dos acontecimentos políticos concretos” (Frey, 2000). Segundo essa concepção, a noção de instituição é entendida de forma bastante ampla, considerando não apenas as instituições reconhecidas publicamente, mas, também, as regras, os direitos, os papéis sociais, as identidades e as visões de mundo, estas, influenciando o ator político em suas decisões. Ainda, o neoinstitucionalismo, segundo Frey (2000), “dirige sua atenção não apenas para as instituições em si, mas também para os próprios atores políticos”.

Assim sendo, na primeira etapa da pesquisa e através de abordagem qualitativa (Godoy, 1995), a coleta de dados se dará a partir do estudo de documentos referentes à política (laudos antropológicos, documentos históricos, certidões da FCP, etc.), os quais, serão coletados junto à Prefeitura Municipal de Pelotas, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR), aos sites do INCRA, Fundação Cultural Palmares, Governo Federal, etc. Na segunda etapa, fazer-se uso de entrevistas semiestruturadas (que serão gravadas) aplicadas aos moradores da comunidade quilombola Vó Elvira e aos agentes do governo e profissionais ligados ao programa (antropólogos, representantes da FCP, do INCRA, vereadores, etc.), com vistas a captar e analisar a visão destes sujeitos em relação aos impactos gerados pelo Programa Brasil Quilombola na vida dos moradores da comunidade referida.

Fazendo uso das entrevistas já realizadas, pretende-se analisar e verificar a real participação dos moradores da comunidade Vó Elvira na construção e implementação do Programa Brasil Quilombola e demais políticas agregadas a este, em sua comunidade. Feito isso, será verificado se as metas propostas pelo PBQ estão sendo executadas.

Importante ressaltar que, no presente estudo, faz-se uso da tipologia analítica de políticas públicas baseada no “Ciclo Político” (Policy Cycle); esta tem como base fundamental de análise a divisão da política a ser estudada em “fases”, onde cada uma pode ser estudada e analisada independentemente.

O 'Policy Cycle' nos fornece o quadro de referência para análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos — mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro — pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema (FREY, 2000).

Essas fases correspondem, respectivamente, a: 1) Formulação; 2) Implementação; e 3) Controle dos impactos das políticas. Para esta pesquisa, a primeira e segunda fase serão realizadas através de uma abordagem teórica. Já a terceira fase, contemplará as abordagens teórica e empírica.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Por se tratar de um trabalho em construção (apresenta-se aqui um resumo de dissertação que será apresentada no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas), ainda não se obteve resultados finais, tampouco pode se discorrer mais profundamente a cerca do trabalho de campo (apenas poucas visitas foram feitas ao local do objeto a ser estudado). Mesmo assim, algumas considerações devem ser feitas.

Desde a abolição da escravatura, em 1888, até a Constituição Federal de 1988, os remanescentes de quilombos eram "invisíveis" perante o Estado. As constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e tampouco a de 1967, sequer mencionam os remanescentes de quilombos em seus textos. Somente com a Magna Carta, de 1988, é que essa parcela da população voltou a ser assunto do governo, com o Artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual diz que: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos" (Brasil 1988). A concretização desse direito suscitou calorosos debates acerca do "conceito" de quilombo e de remanescentes de quilombo. Fazia-se necessário, então, trabalhar com um conceito de quilombo adequado, já que seria isso que definiria quem teria direito ou não à propriedade da terra. A Associação Brasileira de Antropologia (ABA), na tentativa de orientar e auxiliar a aplicação do Artigo 68 do ADCT divulgou, em 1994, um documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais em que se define o termo "remanescente de quilombo":

"Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar" (OLIVEIRA e O'DWYER, 1994).

Atualmente, a legislação brasileira já adota esse conceito de comunidade quilombola e reconhece que a determinação da condição quilombola advém da autoidentificação. Após uma árdua luta dos próprios quilombolas e dos movimentos sociais pró-quilombolas, contra a atribuição do estado na competência de determinar quem seriam os quilombolas ou não, o autorreconhecimento foi estabelecido na legislação federal, em novembro de 2003, através do Decreto nº 4.887.

Este foi um passo importante para os remanescentes de quilombos, na luta por reconhecimento e direitos. Mas foi apenas a primeira de muitas etapas a serem percorridas. O reconhecimento na constituição e a titulação de suas terras para o uso coletivo são vitórias muito importantes, e o acesso a políticas públicas, tal como o Programa Brasil Quilombola, é um avanço sem tamanho para tais comunidades em direção a um futuro mais digno, pois, estes, potencialmente têm o poder de transformar a perspectiva de vida da comunidade e das famílias beneficiadas.

Mesmo sem resultados devidamente comprovados, algumas hipóteses podem ser levantadas, sendo a hipótese central deste trabalho a crença de que o Programa Brasil Quilombola vem gerando profundas mudanças na vida das pessoas beneficiadas por tal política. Em outras palavras, acredita-se que com a implementação do PBQ, a comunidade quilombola Vó Elvira vem experimentando transformações benéficas, o que vem melhorando, além dos aspectos materiais, a própria perspectiva de vida da população lá existente. Uma segunda hipótese seria a de que a “participação” da população, na construção e implementação do programa, um dos seus eixos balizadores do referido, não acontece de forma plena, ou ainda, é inexistente. Uma terceira hipótese é a de que com a melhoria das condições de vida, o acesso a recursos e o reconhecimento desta parcela da população, assim como a premissa do PBQ de incentivar a criação de “redes” de comunicação e negócios entre as comunidades, os sujeitos lá inseridos têm experimentado formas de construção de capital social, o que tem influenciado em melhores modos de produção, relações sociais e comércio, além e gerar o “empoderamento” das pessoas e das comunidades beneficiadas pelo programa.

Por fim, a quarta hipótese seria a de que, baseado nos conceitos de “Reconhecimento” e “Redistribuição”, trabalhados principalmente pelos autores Axel Honneth e Nancy Fraser, os quais, aliás, travam um caloroso debate teórico, que “acaba” por definir, grosso modo, “Reconhecimento” OU “Redistribuição”, onde o primeiro autor defende a primazia do Reconhecimento em detrimento da Redistribuição, já, o segundo, defende uma lógica inversa, Redistribuição em detrimento do Reconhecimento. Desta maneira, partimos da hipótese de que o Programa Brasil Quilombola carrega características de ambos, tanto pode ser Reconhecimento como Redistribuição, assim como, também pode ter tanto um caráter Afirmativo quanto Redistributivo, formando assim um remédio híbrido, tanto para os problemas de redistribuição quanto para os de reconhecimento.

#### 4. CONCLUSÕES

Como dito anteriormente, o presente trabalho ainda encontra-se em construção. Teoricamente, houve avanços bastante significativos com relação ao apresentado ano passado. Estamos verificando os questionários para ir a campo e concretizarmos a aplicação. Logo em seguida, se fará a análise dos dados, juntamente com o cruzamento destes com a teoria, para em seguida verificarmos, ou não as hipóteses propostas. Contudo, a relevância deste estudo se dá, em primeiro lugar, pela inovação do tema na área da ciência política. Dentro das ciências sociais, a área da antropologia e da sociologia “se apoderaram” da temática, e já é extensa a literatura sobre os quilombolas. Em

contrapartida, na ciência política, os trabalhos referentes à questão quilombola são extremamente escassos. Assim sendo, neste trabalho, tem-se o intuito de trazer a temática quilombola para a área da ciência política, tendo em vista que na última década, foram criadas diversas políticas voltadas para os remanescentes de quilombos, o que representa um campo bastante vasto e diversificado de estudos para a área.

Acredita-se assim, que a ciência política tem muito a contribuir com o estudo dessa temática, pois através da compreensão do estilo de vida e da análise de políticas públicas voltadas para as minorias étnicas e raciais, pode-se vislumbrar um futuro mais digno para tais comunidades, através de programas e políticas mais adequadas e condizentes com a realidade e as demandas quilombolas.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL, Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares. **Diagnóstico de Ações Realizadas do Programa Brasil Quilombola 2012**. Brasília, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria Especial para Políticas de Promoção de Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: 2005.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, jun. 2000.

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, p.57-63, Mar./Abr. 1995.

OLIVEIRA, J.P.; O'DWYER, E.C. Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais. **Encontro da ABA (Associação Brasileira de Antropologia)**. Rio de Janeiro, 17 e 18 de outubro de 1994.

RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.15, n.57, p.263-278, ago./dez. 2010.