

UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE.

DISSERTAÇÃO

**A Atuação da Fundação Cultural Palmares junto às Comunidades
Remanescentes de Quilombos no Brasil.**

HÉLEN BARCELLOS DA SILVA MARTINS

2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE
CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE.**

**A ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES JUNTO ÀS
COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS NO BRASIL**

HÉLEN BARCELLOS DA SILVA MARTINS

Sob a Orientação da Professora

Carmen Silva Andriolli

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ.

Rio de Janeiro - RJ

Julho de 2018

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M379a Martins, Hélen B.S., 1984-
A Atuação da Fundação Cultural Palmares junto às
Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. /
Hélen B.S. Martins. - 2018.
169 f.: ill.

Orientadora: Carmen Silva Andriolli.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE. , 2018.

1. Fundação Cultural Palmares . 2. Quilombos. 3.
Comunidades Remanescentes de Quilombos. 4. Titulação
de terras. 5. Políticas Públicas . I. Silva Andriolli,
Carmen, 1980-, orient. II Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIENCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E SOCIEDADE.

HELEN BARCELLOS DA SILVA MARTINS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO (TESE) APROVADA EM 05/07/2018.

Prof^a Dr^a Carmen Silva Andriolli. CPDA/UFRRJ

(Orientador)

Prof^a Dr^a Thereza Cristina Cardoso Menezes. **CPDA/UFRRJ**

Prof^o Dr^o André Dumans Guedes. PPGS/UFF

Dedico a cada companheira e companheiro do movimento negro brasileiro, em especial aos quilombolas, que dedicaram ou dedicam suas vidas a árdua luta pela igualdade racial, valorização da estética, história e cultura afro-brasileira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, a grande força criadora a quem recorri todas as vezes que acreditei que este trabalho não seria possível de ser concluído. Aos meus pais, Maria Alice Barcellos da Silva Martins e Paulo Jorge Amâncio Martins, que me incentivaram, apoiaram, empurraram, deram suporte e abençoaram com suas palavras, empenho e orações.

Ao melhor amigo que qualquer pessoa poderia ter, Guilherme Nogueira de Souza, por ser meu anjo da guarda, por me adotar como prima e compartilhar comigo tantas lágrimas e sorrisos ao longo de tantos anos. Obrigada por ser meu maior suporte. Aos amigos e amigas que sempre me incentivaram na vida acadêmica, em especial, Carol, Terená, Marcinha, Rachelzinha, Canutinho, Ninucha, Gessica, Marcelo Prata, e Maria de Paula. Pessoas que sempre estiveram prontas a me incentivar nos momentos de maior choramingação.

Aos meus queridos e queridas colegas de classe, da turma de mestrado CPDA/UFRRJ 2013, em especial, Renata Milanês, Gabriel Souza Bastos, Bianca Naime, Thaís Luz, Taiana Lorenço, André Alvarenga, Ísis Ferreira, Luciana Muniz, Alisson Maldaner, Helena Lopes, Tarcio Leal Pereira, Luiza Muccillo, Frederico Magalhães Siman, Luciane Ferrareto, Leandro Almeida, Geise Mascarenhas, Raphaella Santos De Souza e Leda Agnes. Aos meus amigos e amigas do Movimento de Pré-vestibular para Negros e Carentes (PVNC), em especial, Marcio Flávio, Jô, Fernando, Renato Emerson, Alexandre, Carlos Humberto e Maria Claudia.

Aos meus queridos amigos professores da UFRRJ – Campus Seropédica, André Videira, Luena Pereira, Ricardo Oliveira (*in memorian*) – foi quem me apresentou o CPDA, Alain Pascal e Darlan Montenegro pelo incentivo e desafio intelectual.

Aos funcionários do CPDA das secretarias e biblioteca, que sempre estiveram dispostos a ajudar e auxiliar nos processos burocráticos. A querida copeira Janete e seu cafezinho salvador de aulas. E por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus queridos professores e professoras do CPDA pelo conhecimento e carinho dispensado a mim. Agradeço ao professor Andrey Cordeiro Ferreira pela orientação durante minha primeira matrícula. Deixo um agradecimento especial, à minha orientadora querida, Carmen Andriolli, que me socorreu num dos momentos de maior angústia, me ajudou a cada etapa de construção deste trabalho, sendo sempre dedicada, paciente e pronta ao diálogo com uma orientação clara e precisa. Muito obrigada!

RESUMO

MARTINS, Hélen Barcellos da Silva. A Atuação da Fundação Cultural Palmares junto às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. 2018. 169p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O objeto de análise desta dissertação é a Fundação Cultural Palmares e o tema reside na compreensão da atuação desta entidade junto às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. Fundação Cultural Palmares - FCP. Esta entidade integra o Ministério da Cultura e é responsável, desde 1988, por valorizar, divulgar, preservar e apoiar a cultura afro-brasileira. Até 2003, a FCP era a única entidade do executivo com a incumbência de titular, formular, apoiar e realizar programas e projetos com o objetivo de proteger as Comunidades Remanescentes de Quilombos. Opto por realizar a analise seguindo o intervalo dos chamados planos plurianuais, que são desenvolvidos de quatro em quatro anos e avaliados nos relatórios anuais da instituição, neste sentido, este trabalho comprehende desde o nascimento da FCP (1988), observa os relatórios dos anos do governo de FHC (plano plurianual 2000-2003) até os do governo Lula (planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011). Em 19 de agosto de 2003, é assinado o Decreto 4814/03 que define comunidades remanescentes de quilombo como, “grupos étnico-raciais, segundo critérios de *auto-atribuição*. A FCP, desta forma, tem suas atribuições, no que se refere a titulação de terras de CRQ’s, reduzidas, mas ainda mantém papéis importantes com relação a este grupo social.

ABSTRACT

MARTINS, Hélen Barcellos da Silva. A Atuação da Fundação Cultural Palmares junto às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. 2018. 169p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The object of analysis of this dissertation is the Cultural Foundation Palmares and the subject lies in the understanding of the performance of this entity with the Remnant Communities of Quilombos in Brazil. Cultural Foundation Palmares - FCP. This entity is part of the Ministry of Culture and has been responsible since 1988 for enhancing, promoting, preserving and supporting Afro-Brazilian culture. Until 2003, the FCP was the sole entity of the executive with the incumbency to formulate, support and carry out programs and projects with the objective of protecting the Remnant Communities of Quilombos. I choose to carry out the analysis following the interval of the so-called multiannual plans, which are developed every four years and evaluated in the annual reports of the institution, in this sense, this work comprises since the birth of the FCP (1988), observes the reports of the years FHC (multiannual plan 2000-2003) to the Lula government (multi-annual plans 2004-2007 and 2008-2011). On August 19, 2003, Decree 4814/03 was signed which defines remaining communities of quilombo as, "ethnic-racial groups", according to self-attribution criteria. The FCP, in this way, has its attributions, with regard to the land titling of CRQs, reduced, but still maintains important roles with respect to this social group.

LISTAS DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS.

Gráfico 1: Relação entre CRQ's reconhecidas e tituladas por Estado em 2000

Gráfico 2. Comunidades tituladas por estado da federação em 2005

Gráfico 3. Comunidades tituladas por Estado da federação em 2006

Gráfico 4. Comunidades tituladas em 2010

Imagen 1. Logo do Programa Brasil Quilombola

Imagen 2. Gráfico elaborado pela FCP sobre comunidades certificadas por ano entre 2004-2011

Imagen 3. Tabela com número de EIA/RIMA analisados por ano entre 2009-2011

Tabela 1. Comunidades Tituladas por Estado da Federação em 2000

Tabela 2. Comunidades reconhecidas por cidade / Estado em 2001

Tabela 3 Tabela 3: Número de processos de titulação de terras para CRQ's abertos por ano no INCRA

Tabela 4. Comunidades quilombolas atendidas fisicamente no ano de 2009 pela FCP

Tabela 5. Número de RTID elaborados pelo INCRA e analisados pela FCP (2007-2010)

LISTAS DE ABREVIASÕES E SIGLAS

ACBANTU	Associação de Preservação da Cultura Bantu
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APN	Agentes Pastorais Negros
CAD Único	Cadastro Único
CBJP	Comissão Brasileira Justiça e Paz
CCN	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEAB	Centro de Estudos Afro-Brasileiros
CEAO	Centro de Estudos Afro-Orientais
Cedenpa	Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará
CEQ-MA	Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos no Brasil
CNIRC	Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COAFRO	Conselho de Participação e Integração da Comunidade Afro-Brasileira de Araxá
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRQ	Comunidades Remanescentes de Quilombos
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FCP	Fundação Cultural Palmares
FENABRA	Frente Nacional Afro-Brasileira
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNB	Frente Negra Brasileira
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
GRUCON	Grupo União e Consciência Negra
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBCP	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCN	Instituto de Pesquisas da Cultura Negra
IPHAN	O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministerio da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministerio de Minas e Energia
MNU	Movimento Negro Unificado
MNUCDR	Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministerio das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
NMS	Novos Movimentos Sociais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RTID	Relatórios Técnicos de Identificação e delimitação (RTID)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPPIR	Secretaria Especial de Promoção de Políticas para Igualdade Racial
SG	Secretaria Geral do Ministério da Defesa
SICONV	Sistema de Convênios
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal.
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
TCU	Tribunal de Contas da União
TEN	Teatro Experimental do Negro
TEZ	Grupo de Trabalho e Estudos Zumbi
UCSAL	Universidade Católica do Salvador
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UHC	União dos Homens de Cor
UNEGRO	União de Negras e Negros Pela Igualdade

SUMARIO

	INTRODUÇÃO	1
1	A QUESTÃO QUILOMBOLA E O PERÍODO DE AFIRMAÇÃO DOS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL	9
1.1	A (re) construção da categoria Quilombo	12
1.2	Constituição de 1988	21
1.3	Atores sociais e a ressignificação do “Quilombo”.	26
1.3.1	O Movimento Negro	26
1.3.2	A relação entre o movimento quilombola e o movimento social negro.	36
2	A FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES E AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS NO BRASIL: DA SUA GÊNESE AO PLANO PLURIANUAL 2000-2003.	49
2.1	A Fundação Cultural Palmares: Os antecedentes históricos e o seu nascimento.	53
2.2	O Plano plurianual 2000-2003	56
2.3	A importância da auto atribuição, a participação dos antropólogos e as contribuições teóricas de Frederick Barth para o tema.	71
3	A FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES E AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS NO BRASIL: OS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007/ 2008-2011	83
3.1	O Plano Plurianual 2004-2007	84
3.2	O Plano Plurianual 2008-2011	101
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
	ANEXOS	137

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é resultado de uma longa caminhada acadêmica e investigativa no CPDA/ UFRRJ. O projeto de seleção para ingresso no CPDA tinha como objeto de estudos um projeto do governo federal chamado “Quilombo das Américas – Articulação de Comunidades Afro rurais”. Parecia interessante pensar esta articulação internacional entre Quilombolas de cinco países da América Latina, num contexto em que o Brasil vinha sediando eventos internacionais ligados à promoção da igualdade racial, a exemplo da “Conferência Regional da Américas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas” conhecida como a Conferencia das Américas.

No entanto, enquanto as disciplinas iam sendo cursadas e o trabalho de pesquisa sendo realizado optei por mudar o foco. O projeto Quilombo das Américas, segundo a minha avaliação, não conseguiu alcançar os objetivos que se propunha, pareceu ter sido descartado pela Secretaria Especial de Promoção de Políticas para Igualdade Racial - SEPPIR e a obtenção de dados para pesquisa se mostrou cada vez mais difícil de ter acesso.

Como consequência desta mudança me voltei para um novo objeto de estudo, este, ainda ligado às Comunidades Remanescentes de Quilombos CRQ’s, se apresentou como uma possibilidade de compreensão científica importante e elaborei o projeto tendo como objeto e tema a atuação da Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades de Quilombo, a CONAQ.

Esta organização busca representar as Comunidades Quilombolas brasileiras em espaços institucionais e não institucionais com o objetivo de obter a titulação e o reconhecimento governamental de terras tradicionalmente ocupadas, formular e defender a implementação de políticas públicas aplicáveis a estes territórios, e assim, melhorar a qualidade de vida destas populações.

Era interessante observar como se deu o nascimento, organização e institucionalização desta entidade, o ativismo político das lideranças oriundas de comunidades quilombolas que desenvolvem este trabalho, compreender os ganhos e perdas pessoais e políticas resultantes desse ativismo, pensar como a ação coletiva se refletia nas condutas individuais e na produção e reprodução da vida cotidiana destes atores sociais e quais o resultados políticos desse

ativismo para as comunidades quilombolas brasileiras, no que diz respeito aos objetivos traçados pela organização.

Nesta perspectiva, escrevi o artigo intitulado “Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos – CONAQ: Atores sociais e suas formas de capitais.”, apresentado no III Colóquio internacional sobre povos e comunidades tradicionais e posteriormente publicado na Revista de Desenvolvimento Social do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade de Montes Claros – UNIMONTES.

Este congresso foi importante pela sua proposta diferenciada, não era um congresso apenas para acadêmicos que pesquisavam sobre o tema, mas a proposta era unir estudiosos e quilombolas nos espaços de discussão, como mesas redondas e GT's. Pude, nesta oportunidade, entrevistar o Ticão, um quilombola que, na época, fazia parte da direção da CONAQ.

Da mesma forma, realizei trabalho de campo na III Conferencia Nacional de Igualdade Racial – III CONAPIR, realizada em Brasília, com a intenção de entrevistar o maior número de lideranças possíveis. Soube que lá seria um espaço importante de articulação de membros da CONAQ, utilizei esta oportunidade para entrevistar Givânia Silva, fundadora e membro da direção da CONAQ. Trechos desta entrevista fazem parte desta dissertação.

No entanto, novamente ocorreram limitações com relação à escolha do tema, neste evento os quilombolas estavam extremamente envolvidos em questões de articulação interna. Como sabemos, a maioria vive em áreas de relativo isolamento geográfico e aquele espaço se apresentou como uma oportunidade de articulação interna, formação de parcerias e obtenção de informações para os líderes do movimento quilombola ali presente. Não consegui realizar as entrevistas que planejei. Após esta tentativa tive, ainda, dificuldades de conseguir acesso aos integrantes da coordenação da entidade, justamente devido ao isolamento citado e a falta de contato dos mesmos com tecnologias que pudessem ser utilizadas para mediar esta distância.

Apesar destes contratemplos, as poucas entrevistas realizadas, em especial, a realizada com Givânia Silva, foram esclarecedoras e permitiram compreender o funcionamento do movimento quilombola. A partir deste conhecimento, a qualificação desta dissertação é apresentada com o tema voltado as políticas públicas para Quilombos, onde buscava discutir a relação entre o Movimento Quilombola e o Governo Federal Brasileiro.

Seguindo os conselhos e correções da banca de qualificação mais uma vez o caminho da investigação tomou um novo rumo. Agora o foco estava em pensar as políticas públicas para Quilombos a partir de documentos oficiais dos setores responsáveis pelo tema, ou seja, Fundação Cultural Palmares – FCP, Secretaria Especial de Promoção de Políticas para Igualdade Racial – SEPPIR e Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Devido a problemas pessoais não foi possível terminar a dissertação dentro do prazo demandado pelo programa. Por isso, realizei no ano de 2016 um novo processo seletivo para o CPDA e no último ano passei a ser orientada pela professora Carmen Andriolli. Em nosso caminho de investigação era comum ela dizer sempre que o objeto e o tema finais seriam construídos juntos com a dissertação e que deveríamos deixar a pesquisa nos revelar o que teríamos como produto desta investigação.

E desta forma esta dissertação foi construída. O objeto, tema, metodologia, recorte temporal, e demais elementos foram feitos de acordo com esse caminho investigativo. O produto é uma dissertação cujo objeto de análise é a Fundação Cultural Palmares e o tema reside na compreensão da atuação desta entidade junto às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil.

Utilizo como metodologia a revisão bibliográfica sobre a categoria Quilombo, entrevistas realizadas anteriormente com quilombolas, e a sistematização e análise dos relatórios de gestão elaborados e divulgados pela Fundação cultural Palmares em seu sítio da internet entre os anos de 2000-2016. No entanto, opto por realizar a análise seguindo o intervalo dos chamados planos plurianuais, que são desenvolvidos de quatro em quatro anos e avaliados nos relatórios anuais da instituição, neste sentido, este trabalho comprehende desde o nascimento da FCP (1988), observa os relatórios dos anos do governo de FHC (plano plurianual 2000-2003) até os do governo Lula (planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011). É preciso observar que os anos dos planos plurianuais não coincidem com os anos de mandato do governo de cada presidente, sendo o último ano sempre o primeiro de um novo mandato.

Atualmente, há um número considerável de pesquisadores que assumem o tema “Quilombo” como objeto de suas pesquisas, estes atuam em diversas áreas do conhecimento. Nas ciências sociais, podemos destacar na antropologia, trabalhos ligados ao grupo de trabalho da Associação Brasileira de Antropólogos (o GT da ABA sobre terras de quilombo),

da mesma forma a Sociologia e a Ciência política tem dado contribuições importantes para análise do tema.

A Associação Brasileira de Pesquisadores Negros – ABPN, dedica no Congresso Brasileiro de Pesquisadores Negro, o COPENE, espaços específicos para este tema de discussão, onde pesquisadores de todo país e de diferentes áreas do conhecimento se reúnem para discutir assuntos relativos a estas comunidades. Da mesma forma, é possível destacar grupos de pesquisa como o Centro de cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília, com referencia aos trabalhos de Rafael Sanzio, onde estudam Quilombos a partir de uma perspectiva geográfica, com destaque para uma abordagem cartografia.

No Direito, é possível encontrar temas voltados à constitucionalidade ou inconstitucionalidade da titulação de terras de uso comunal e sobre o reconhecimento por parte do Estado da existência da categoria Quilombo como unidade territorial válida. No entanto, não foi possível encontrar um número expressivo de trabalhos que abordassem este tema com foco na organização sócio-política dos atores oriundos destas comunidades em torno da obtenção de direitos específicos, o que incentivou a realização desta proposta de estudo.

No entanto, embora tenha um número relevante de trabalhos sobre Quilombos, políticas públicas e estudos de caso de comunidades específicas, bem como, que analisam a atuação da SEPPIR e o Programa Brasil Quilombola, não foi possível, durante a investigação, encontrar trabalhos que abordassem diretamente a atuação da FCP com relação às Comunidades Remanescentes de Quilombos. Porém, nos deparamos com um volume considerável de informações e dados disponibilizados pela entidade, nos seus relatórios anuais e demais publicações, dos quais poderíamos extrair o conhecimento necessário para compreender o seu papel e sua atuação.

Neste sentido, esta dissertação tem como objeto de estudo a atuação da FCP no que se refere às suas políticas públicas para Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. Como tema, me interessa observar como se dá o processo de elaboração das políticas para CRQ's me atendo a influencia da conjuntura política e governamental, as mudanças das leis, normas internas e externas e diretrizes para execução das mesmas e acesso a estas políticas.

Cabendo ainda, compreender os atores envolvidos nesse processo, bem como, os resultados e os entraves advindos destas mudanças conjunturais.

Assim, a questão principal que anima esta investigação é: “Como se dá a atuação da Fundação Cultural Palmares com relação às políticas públicas voltadas às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil?”, seguida das questões específicas balizadoras: “Como se deu o processo histórico de afirmação dos mecanismos constitucionais no Brasil voltados às CRQ’s?”, “Quais os principais marcos legais reguladores destas políticas?”, “Quais as mudanças acorridas nestes marcos ao longo do tempo e quais os motivos pelos quais estas mudanças ocorreram?” e “Quais as principais características destas mudanças e qual resultado provocaram?”.

O primeiro capítulo intitulado “A questão quilombola e o período de afirmação dos mecanismos constitucionais no Brasil” começa fazendo um resgate histórico dos usos da categoria quilombo e as implicações destes usos, para isso realizei a revisão bibliográfica sobre o tema desde o período colonial pré-abolição até os dias atuais. Tais obras trazem à luz críticas à compreensão da categoria Quilombo como um espaço criminalizado de vivência de negros escravizados fugidos, ressaltando que a categoria quilombo passou por uma ressemantização. Atualmente, essa categoria remete-se às comunidades negras rurais contemporâneas.

Posteriormente, analiso o emprego da categoria Quilombo na Constituição Brasileira de 1988 – empregado ora numa perspectiva antiga, ora numa perspectiva atual - por representantes da população negra organizada presentes na Assembleia Nacional Constituinte. Para isto, utilizei os anais da constituinte, observando a fala de cada representante do movimento negro e parlamentar negro presente, a partir da busca de palavras chaves.

Início o tópico seguinte discorrendo brevemente sobre o histórico do Movimento Negro brasileiro e suas fases. Analiso a agência de Abdias do Nascimento, importante teórico e ativista que foi responsável por reposicionar a ideia de Quilombo como uma *ideia força*, capaz de motivar e direcionar a atuação de organizações do então crescente Movimento Negro brasileiro no século XX.

Utilizo, desta forma, o conceito de ideia força elaborado por Pierre Bourdieu e desenvolvido no livro “*O poder simbólico*” como instrumento de compreensão da

importância deste novo emprego da categoria Quilombo como balizador da atuação ativista nesta nova fase do Movimento negro no Brasil.

Um dos desdobramentos desse cenário previamente mencionado é a emergência, na década de 1990, de um Movimento Quilombola de articulação nacional que se colocou independente do Movimento Negro no Brasil - de caráter essencialmente urbano – com a finalidade de definir pautas específicas para as populações negras rurais. Destaco, assim, o nascimento da Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), em 1996, e as mudanças em sua relação com o movimento social negro nacional no decorrer do tempo em que esta buscava autonomia com relação a ele.

No segundo capítulo trago inicialmente o histórico sobre a gênese da Fundação Cultural Palmares. Esta entidade integra o Ministério da Cultura e é responsável, desde 1988, por valorizar, divulgar, preservar e apoiar a cultura afro-brasileira. Até 2003, a FCP era a única entidade do executivo com a incumbência de titular, formular, apoiar e realizar programas e projetos com o objetivo de proteger as Comunidades Remanescentes de Quilombos.

Tenho como objetivo, neste capítulo, compreender a atuação da FCP junto à essas comunidades, para tal, utilizo como fontes os relatórios de gestão e prestação de contas, disponibilizados pela entidade, em seu sítio da internet. Ou seja, neste capítulo, realizo uma análise documental sobre a sistematização das ações da Fundação Cultural Palmares apresentadas nos relatórios do plano plurianual 2000-2003, tendo como foco as políticas públicas para CRQ's durante o governo Fernando Henrique Cardoso e primeiro ano do governo Lula.

O terceiro capítulo continua a análise dos relatórios dos planos plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, observando as redes sociais no campo político delimitado, no qual é possível observar quais instituições estiveram envolvidas na elaboração de atividades, congresso, seminários, oficinas, cursos, e outras formas de reunião que possam contribuir para o fortalecimento e protagonismo cidadão dos ativistas das CRQ's, bem como, no incentivo a participação em espaços nacionais e internacionais de formulação de políticas públicas federais.

É possível observar, ainda, que a atuação da Fundação Cultural Palmares, no que se refere às CRQ's passa, a partir de 2004, a concentrar suas forças na defesa jurídica das

comunidades que começam a ser massivamente acionadas juridicamente durante os processos de titulação de suas terras. Outra atividade importante da FCP é a participação em órgãos colegiados, com o objetivo de incluir as comunidades quilombolas nos programas universais do governo federal de desenvolvimento econômico e social, sem comprometer suas especificidades enquanto grupo étnico específico.

Ou seja, este trabalho buscar, a partir de pesquisa documental, elaborar um panorama da relação entre o Estado Brasileiro, através da Fundação Cultural Palmares, e as políticas públicas para as Comunidades Remanescentes de Quilombos, ao longo dos anos, pós processo constituição de 1988, que permitiu a inclusão destas comunidades a partir de uma perspectiva cidadã, nas instâncias governamentais de elaboração e implementação de políticas públicas, bem como a participação destas comunidades nesse processo e o procedimento de titulação destes territórios.

CAPÍTULO I

A QUESTÃO QUILOMBOLA E O PERÍODO DE AFIRMAÇÃO DOS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

I – A questão quilombola e o período de afirmação dos mecanismos constitucionais no Brasil

Início o primeiro capítulo com uma revisão bibliográfica sobre a categoria Quilombo no Brasil, desde o período colonial pré-abolição até os dias atuais. Para tal, utilizo as obras “*Os quilombos e as novas etnias.*” de Alfredo Wagner Berno Almeida, “*Remanescentes das Comunidades de Quilombos, da resignificação ao imperativo legal.*” de Carlos Eduardo Marques, “*A Hidra e Os Pântanos: Quilombos e Mocambos no Brasil (Sécs XVII – XIX)*”, de Flávio dos Santos Gomes, “*Os Quilombos e a prática profissional dos antropólogos.*” de Eliane Cantarino O’dwyer “*Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.*” de José Maurício Arruti.

Tais obras trazem à luz críticas à compreensão da categoria Quilombo como um espaço criminalizado de vivência de negros escravizados fugidos, ressaltando que a categoria quilombo passou por uma ressemantização. Atualmente, essa categoria remete-se às comunidades tradicionais negras rurais.

Posteriormente, analiso o emprego da categoria Quilombo na Constituição Brasileira de 1988 – empregado ora numa perspectiva antiga, ora numa perspectiva atual - por representantes da população negra organizada presentes na Assembleia Nacional Constituinte. Para tanto, utilizo como fonte de análise os Anais da Constituição - transcrições completas disponibilizadas pelo Governo Federal do Brasil e abertas a consulta cidadã.

Como base histórica e teórica da análise da categoria Quilombo na Constituição Brasileira, trago as seguintes contribuições: “*Aquilombar-se: Panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro.*” de Barbara Oliveira Souza; “*Territorialidade e etnicidade: debates para a regularização fundiária de quilombos pelo estado brasileiro*” de Itamar Rangel Vieira Junior, “*Comunidades quilombolas, suas lutas, sonho e utopias*” de Joseane M. S. Silva e “*O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções*” de Adelmir Fiabani. Nesta etapa, observo que, embora tenha pouca menção aos Quilombos como uma realidade contemporânea, o resultado da participação destes atores sociais foi positiva, possibilitando a inclusão do tema na Constituição de 1988 em dois artigos: um com a perspectiva do quilombo como reminiscência histórica a ser preservada,

outro reconhecendo as comunidades negras rurais como espaços contemporâneos de vida tradicional a serem tituladas e incluídas em políticas públicas estatais específicas¹.

Início o tópico seguinte discorrendo brevemente sobre o histórico do Movimento Negro brasileiro e suas fases. Para tanto, utilizo os estudos “*Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos*” de Petrônio Domingues e “*Movimento social negro e movimento quilombola: para uma teoria da tradução*” de Lourenço Cardoso e Lilian Gomes, analisando-os a partir da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS) elaborado por Maria da Glória Gohn e expressa nos artigos “*Teoria dos Movimentos Sociais.*” e “*Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*”.

Posteriormente, observo a agência de Abdias do Nascimento, importante teórico e ativista que teve sua biografia elaborada por Elisa Larkin do Nascimento intitulada “*Abdias do Nascimento – Grandes Vultos que Honraram o Senado*” e no livro “*Pan-africanismo na América do Sul: emergência de uma rebelião negra.*” da mesma autora. Abdias do Nascimento foi responsável por reposicionar a ideia de Quilombo como uma ideia força capaz de motivar e direcionar a atuação de organizações do então crescente Movimento Negro brasileiro no século XX.

Utilizo, desta forma, o conceito de ideia força elaborado por Pierre Bourdieu e desenvolvido no livro “*O poder simbólico*” como instrumento de compreensão da importância deste novo emprego da categoria Quilombo como balizador da atuação ativista nesta nova fase do Movimento negro no Brasil.

Um dos desdobramentos desse cenário previamente mencionado é a emergência, na década de 1990, de um Movimento Quilombola de articulação nacional que se colocou independente do Movimento Negro no Brasil - de caráter essencialmente urbano - com a finalidade de definir pautas específicas para as populações negras rurais. Destaco o nascimento da Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), em 1996, utilizando como base de reflexão histórica os trabalhos “*Os quilombos e as novas etnias*” de Alfredo Wagner Berno Almeida, “*CONAQ: Um Movimento Nacional dos Quilombolas.*” de Ivan Rodrigues Costa, “*Movimento quilombola e capitalismo no Brasil.*” de Angela D. Peres, “*Aquilombar-se: Panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro*” e “*Movimento quilombola: reflexões sobre seus aspectos político-organizativos e*

¹ Art. 126 Parágrafo 5, §5º e, Art. 68. Parágrafo único da Constituição Brasileira. Anexo nº1 desta dissertação.

identitários” ambos de Barbara Oliveira Souza. Utilizo ainda, como fonte primária, a entrevista que realizei com Givânia Silva, em 2011, liderança ativista quilombola e integrante da Secretaria executiva da CONAQ.

1.1 A (re)construção da categoria Quilombo

Ao analisar a bibliografia sobre as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil (CRQ’s), é possível observar que grande parte dos pesquisadores remete-se à categoria colonial quilombo como correspondente direto a forma como quilombo é utilizado para CRQ’s contemporâneas. Esta concepção embasou, sobremaneira, a construção do texto constitucional de 1988, ocasionando diferentes e antagônicas interpretações do mesmo com relação a sua aplicabilidade.

A história dos quilombos coloniais começa com a própria história da economia colonial brasileira; esta se fundamentava na exploração da mão de obra escravista. A repressão e violência contra os milhares de descendentes de africanos, trazidos contra sua vontade para as Américas, suscitaram formas de resistência por todo continente, dentre elas, o surgimento de comunidades alternativas ilegais. Nestas comunidades integravam-se a reprodução de formas de vidas antes conhecidas por estas pessoas escravizadas e as formas de vida encontradas na colônia. Segundo Gomes (2005),

Em todas as áreas escravistas das Américas onde se estabeleciam grupos de fugitivos, destaca-se a maneira como se forjaram políticas de alianças destes com outros setores da sociedade envolvente. Assim foi na Jamaica, nas Guianas, na Colômbia, no Brasil, na Venezuela e em outras regiões onde quilombolas, cimarrones, palenques, cumbes e marroons procuravam se organizar econômica e socialmente em grupos e comunidades. Tentavam manter a todo custo sua autonomia e ao mesmo tempo agenciavam estratégias – permeadas de contradição e conflitos – de resistência junto a piratas, indígenas, comerciantes, fazendeiros, lavradores, até autoridades coloniais e especialmente junto àqueles que permaneciam escravos. A partir de tais e outras experiências os fugidos determinaram os sentidos de suas vidas como sujeitos da sua própria história. (GOMES, 2005, p.25.).

Segundo Almeida (2002) a primeira conceitualização oficial do termo Quilombo, empregado no Brasil para definir os grupos acima citados, foi elaborado em 1740.

Esse conceito, composto de elementos descritivos, foi formulado como uma “resposta ao rei de Portugal” em virtude de consulta feita ao Conselho Ultramarino, em 1740. *Quilombo* foi formalmente definido como “toda habitação de negros

fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele". (ALMEIDA, 2002, p.48. *grifos do autor*).

Ao observar esta conceituação formal segundo a coroa portuguesa, o autor identifica cinco elementos importantes de definição. São eles: a fuga – vinculando os quilombos aos escravos fugidos; a quantidade mínima de cinco pessoas; a localização – referente ao isolamento geográfico; o rancho – associada à ideia de benfeitorias existentes; e por fim, o pilão – simbolizando o auto consumo e produção; Estes elementos vieram a influenciar a representação sobre o conceito de quilombo por muitas décadas, produzindo uma ideia irreal destes espaços. Assim,

Esses cinco elementos funcionaram como definitivos e como definidores de quilombo. Jazem encastoados no imaginário dos operadores do direito e dos comentadores com pretensão científica. Daí a importância de relativizá-los, realizando uma leitura crítica da representação jurídica que sempre se mostrou inclinada a interpretar o quilombo como algo que estava fora, isolado, para além da civilização e da cultura, confinado numa suposta autossuficiência e negando a disciplina do trabalho. (ALMEIDA, 2002, p.49)

Para o autor, esta conceitualização de quilombo, ainda utilizada por muitos autores, se encontra “frigorificada”,

Tudo que aparecer nessa definição de 1740, vamos encontrar durante o período imperial. Não há mudança. As pessoas continuam operando com a mesma definição. Veio o advento da República e as pessoas imaginaram que, com a abolição da escravatura, que foi um ano antes, 1888, não havia mais por que manter quilombo na Constituição. Então, o quilombo desaparece por cem anos! Só aparecerá em 1988. Ficou cem anos sem existir como categoria jurídica. (ALMEIDA, 2002, p.234)

José Mauricio Arruti inicia o capítulo intitulado “Classificar” do livro “Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.” fazendo uma comparação entre as diferentes formas de classificação desenvolvidas nas pesquisas acadêmicas e, posteriormente, incorporadas a institucionalidade. Segundo ele, nestas análises os indígenas eram classificados como grupos étnicos, enquanto os negros estavam ligados à ideia de etnia. Segundo o autor,

No caso da população indígena, o exotismo, a alteridade radical, o universo de referências absolutamente estranho, que deve ser traduzido, fazem com que o “dilema” fique por conta da necessidade de integrar, absorver e eliminar e, sob o signo do romantismo, proteger como núcleo da nacionalidade ou, sob o signo do universalismo, armazenar, junto a tantos outros registros de alteridade, como uma visão total do humano. No caso da população negra, os sinais se invertem: a desagradável imagem de si (um dilema cravado no terreno da identidade, e não na alteridade), a necessidade de absorver, integrar – mas sem se contaminar ou deixar que esse outro, tão intenso e numeroso, altere a imagem de uma nacionalidade ocidentalizante e branca – fazem com que o “dilema” seja ora o da democracia ora o

do capitalismo, de forma que o sinal positivo recairia não na preservação e no isolamento, mas na mudança e na intervenção. (ARRUTI, 2006, p.56)

Com relação à população negra, Arruti (2006) desenvolve a cronologia dos debates afirmando a década de 1970 como a década em que a abordagem científica transforma em questão o estudo da identidade negra em populações rurais, embora poucos trabalhos tenham sido desenvolvidos e sem muita articulação entre eles. Mas é partir da década de 1980, na USP, que temas como etnicidade e estudos sobre a população rural camponesa negra começa a produzir trabalhos de forma mais articulada.

Porém, a lógica interna a esses debates seria alterada a partir de 1988 e, especificamente, a partir de 1995, pelo impacto do “artigo 68”, que se fez sentir na mobilização de ONGs, aparelhos do Estado, profissionais de Justiça, entre outros, nem sempre em perfeito acordo, mesmo quando imbuídos de uma perspectiva política comum. O campo de estudos sobre a população negra deveria então responder a novas demandas, diretamente formuladas pelo movimento social, o que gerou uma espécie de aliança forçada entre perspectivas até então apartadas, impondo aos estudos etnográficos sobre a população negra e vice e versa, enquanto o que antes existia era uma oposição explícita entre eles. (ARRUTI, 2006, p.65)

Neste contexto, cresce o interesse e um número maior de antropólogos que começam a desenvolver pesquisas e estudos neste novo campo, ainda com o objeto de estudo em construção. Segundo o autor, o principal motivo reside no fato de que os primeiros trabalhos desenvolvidos na área eram de caráter oficial, encomendados e feitos no contexto do reconhecimento territorial destas comunidades pelo Estado.

A novidade do “artigo 68” pode ser vista como a manifestação, no plano do ordenamento jurídico nacional brasileiro, do movimento de adoção do que têm sido denominado genericamente como “direitos étnicos” pelos ordenamentos jurídicos nacionais latino-americanos. Entre meados dos anos de, 1980 e dos anos 1990, sob o impacto da democratização do Continente, foram realizadas várias reformas constitucionais que tiveram como uma de suas características mais notáveis o reconhecimento da diversidade cultural e étnica nacional a partir destes Estados. Por meio dos “direitos étnicos” abre-se espaço para o reconhecimento dos direitos territoriais e/ou de autonomia política e jurídica dos grupos indígenas (em todos os casos) e negros rurais (nos casos do Brasil e da Colômbia) assim como direito de tratamento distinto em relação às políticas públicas. (ARRUTI, 2006, p.65)

O Quilombo, até então, prioritariamente estudado por historiadores, ganha novo significado com a aprovação do dispositivo 68 da Constituição cidadã de 1988, neste momento torna-se objeto de estudos dos cientistas sociais ao receber uma abordagem, não mais histórica, mas que remete a sujeitos sociais contemporâneos. Esta nova realidade acadêmica é colocada em pauta e levanta uma nova problemática, segundo O’Dwyer,

Quilombo ou remanescente de quilombo, termos usados para conferir direitos territoriais, permitem, “através de várias aproximações, desenhar uma cartografia inédita na atualidade, reinventando novas figuras do social”. Como não se trata de expressão que denomine indivíduos, grupos ou populações no contexto atual, seu emprego na Constituição Federal levanta a seguinte questão: quem são os chamados remanescentes de quilombos cujos direitos são atribuídos pelo dispositivo legal? (O'DWYER, 2002, p.13)

Com vistas a responder a questão colocada acima, Marques (2009) afirma que “As definições são amplas e variáveis, alternando de acordo com a perspectiva de quem as elabora e com qual finalidade o faz.” (p.2). Neste sentido, este processo de (re)construção/ressignificação/atualização do conceito de Quilombo (posteriormente, o de remanescente de quilombo) e (re)definição destas populações, destacam-se nesse processo dois grupos de atores fundamentais: O movimento social negro e os intelectuais.

Marques (2009) identifica três diferentes tipos de concepções adotadas na elaboração do termo que, embora fossem elaboradas para compreender os quilombos da atualidade, incorporavam em si a perspectiva histórica do conceito colonial anteriormente adotado de Quilombo a partir de 1740. A primeira baseia-se em uma corrente definida como marxista. Segundo ele,

A noção de quilombo adotada por Guimarães (1983) baseia-se numa premissa filosófica e política: a busca pela liberdade por meio da negação de um sistema opressivo. Sua definição pode constituir uma análise marxista-leninista, pois os quilombos passam a ocupar o *lócus* de resistência das classes oprimidas, a primeira gesta de um movimento revolucionário na acepção marxista do termo. Assim, o autor em estudo é tributário das análises de Décio Freitas e Clóvis Moura, para quem o quilombo representaria um microcosmo das lutas sociais brasileiras, embriões revolucionários em busca de uma transformação social que, por essa característica, poderiam ser associados inclusive à luta armada em um contexto como o de combate à Ditadura Militar, período no qual tais autores elaboraram suas ideias. (MARQUES, 2009, p.3)

Embora este movimento intelectual tenha apresentado importantes contribuições à conceituação dos Quilombos, pouco estudou a fenômeno em si. Essa situação busca ser sanada na segunda concepção identificada por Marques (2009), chamada concepção tecnicista, “em que a melhor maneira de definir quilombo passa pela busca de certos traços em comum, por uma tipologia na qual o acento são as dimensões espaciais, o número de membros e as atividades econômicas desenvolvidas.” (MARQUES, 2009, p.4).

Neste sentido, aponta que esta concepção que utiliza tipologias e classificações mais quantitativas aproxima da concepção arqueológica. A terceira e última observada por

Marques (2009) foi definida anteriormente nos estudos de Almeida (2002), que faz também crítica a esta primeira abordagem. Segundo esse autor:

É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *stricto sensu* e das outras definições que estão frigorificadas e funcionam como uma camisa-de-força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura, e que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos. A relativização dessa força do inconsciente coletivo nos conduz ao repertório de práticas e às autodefinições dos agentes sociais que viveram e construíram essas situações hoje designadas como quilombo. (ALMEIDA, 2002, p.63)

Neste sentido, Almeida (2002) propõe a observação etnográfica como melhor forma de definição de Quilombo e identificação das chamadas Comunidades Remanescentes de Quilombo.

O recurso de método mais essencial, que suponho deva ser o fundamento da ruptura com a antiga definição de quilombo, refere-se às representações e práticas dos próprios agentes sociais que viveram e construíram tais situações em meio a antagonismos e violências extremas. A meu ver, o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas em face dos grupos sociais e agências com que interagem. Esse dado de como os grupos sociais chamados “remanescentes” se autodefinem é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se autorepresentam e quais os critérios político-organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isso é básico na consecução da identidade coletiva e das categorias sobre as quais ela se apoia. (ALMEIDA, 2002, p.68)

Em consonância com a observação de Almeida (2002), Marques (2009) afirma que,

Quilombo, a partir dessa nova ressignificação, não é apenas uma tipologia de dimensões, atividades econômicas, localização geográfica, quantidade de membros e sítio de artefatos de importância histórica. Ele é uma comunidade e, enquanto tal, passa a ser uma unidade viva, um *lócus* de produção material e simbólica. Institui-se como um sistema político, econômico, de parentesco e religioso que margeia ou pode ser alternativo à sociedade abrangente. No mesmo sentido, Carvalho (2006) afirma que não é possível reduzir a ideia de quilombo às definições históricas, às ideias de isolamento, fuga ou mesmo a uma suposta unicidade entre os quilombos, mas que eles devem ser considerados em suas especificidades, cada grupo com suas características próprias (MARQUES, 2009, p.6).

Ainda segundo Marques (2009),

Tal ressemantização nos interessa, pois permite aos grupos que se auto identificam como *remanescentes de quilombo* ou quilombola uma efetiva participação na vida política e pública, como sujeitos de direito. Além disso, a referida ressignificação afirma a diversidade histórica e a especificidade de cada grupo. A ressemantização deste termo percorreu um longo caminho, tanto temporal quanto discursivo. (MARQUES, 2009, p. 7)

Em consonância, Arruti (2006) afirma que é importante observar a formação semântica do “quilombo”, e posteriormente a adição do termo “remanescente”, resultando na criação desta nova categoria que trás para as relações políticas contemporâneas esse novo sujeito de direito.

A construção da idealização do Quilombo dos Palmares e da figura de Zumbi, seu líder, como herói nacional influenciou sobremaneira a introdução do Quilombo na carta magna de 1988. Arruti aponta alguns marcos e eventos importantes que reafirmam esta perspectiva, dentre elas, o grande número de eventos que tinham como objetivo reforçar o dia 20 de novembro como data comemorativa da população negra no Brasil (data da morte de Zumbi dos Palmares em 1695), em oposição à data 13 de maio (data da assinatura da Lei Aurea em 1888).

A partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, Arruti define três formas históricas e acadêmicas de representação do quilombo no imaginário coletivo. Ou seja, segundo ele “trata-se mesmo de uma conversão simbólica do próprio quilombo como metáfora” (p.71). A primeira diz respeito ao quilombo como exemplo de “resistência cultural”(p.72), desta forma, o quilombo um espaço de resistência da cultura africana, pequenas porções da África no Brasil, apontadas por Nina Rodrigues em 1905 como o “retorno à barbárie”.

Mais tarde, essa ideia de persistência da cultura africana perderia seu tom pejorativo para ser caracterizada por Arthur Ramos como fenômeno “contra aculturativo” que surgia como uma reação à degradação cultural que o africano sofreu sobre o regime da escravidão. Nesse caso, os trabalhos voltados ao tema oscilam entre a interpretação histórica e o recurso aos temas e conceitos da antropologia, o que fica ainda mais claro no livro de Edson Carneiro publicado no Brasil em 1947 e de grande influência sobre os trabalhos posteriores sobre o tema. (ARRUTI, 2006, p.72)

Nesse contexto, Roger Bastide seria outro exemplo de pesquisador que compreendia o Quilombo como resistência cultural, mas não com a concepção de África no Brasil, mas como a continuidade da África no Brasil. A segunda forma de observação metafórica do Quilombo é como resistência política, ou seja, um exemplo de resistência da população pobre diante das

classes dominantes, associando-os ao seu possível caráter comunista e de luta contra o sistema econômico e social vigente.

Neles, a referência a África é substituída pela referência ao Estado ou as estruturas dominantes de classe e os quilombos e, em especial, Palmares - único que despertou o interesse constante - servem para pensar, em primeiro lugar, nas aspirações populares. Eles poderiam ser identificados como uma forma verdadeiramente revolucionária, jacobina ou socialista, dependendo do pendor do intérprete. (...) O tema dos quilombos como metáfora da resistência política nasce do próprio protesto político, ganhando espaço acadêmico na medida em que este também se reverte de crítica política. (ARRUTI, 2006, p.73)

A terceira, e ultima forma de observação do quilombo, segundo o autor, é o quilombo como resistência negra, no inicio da década de 1980, que tem em como sua principal referência Abdias do Nascimento.

Em *O Quilombismo*, livro publicado em 1980, Abdias do Nascimento buscou dar a forma de uma tese “histórico-humanista” ao sentimento e à experiência quilombola: movimento social de resistência física e cultural da população negra que se estruturou não só na forma de 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, benéficas, esportivas, etc. (ARRUTI, 2006, p.76)

É importante frisar ainda que, o Quilombo contemporâneo tem se constituído como termo identitário para estas comunidades negras rurais ao passo em que se vão se afirmados os mecanismos constitucionais e ocorre a elaboração de políticas públicas voltadas a estas comunidades. Os antigos quilombos coloniais eram criminalizados pelo Estado colonial e reprimidos violentamente. Este dado histórico produziu uma conotação pejorativa ao termo até os dias atuais - ser quilombola era sinônimo de ser marginal, um dado que dificulta a pronta adoção da identidade quilombola por comunidades negras rurais brasileiras, exigindo um longo trabalho político e intelectual de convencimento a sua adoção. Marques (2011) afirma que,

O significado atual é fruto das “redefinições de seus instrumentos interpretativos”. O quilombo *ressemantizado* é um rompimento com as ideias passadistas (*frigorificadas*) e com definições “jurídico-formal historicamente cristalizada”, tendo como ponto de partida situações sociais e seus agentes que, por intermédio de instrumentos político-organizativos (tais como os próprios grupos interessados, associações quilombolas, ONGs, movimentos negros organizados, movimentos sociais e acadêmicos), buscam assegurar os seus direitos constitucionais. (MARQUES, 2011, p.5. *Grifos do autor*).

Em seu trabalho, Arruti (2006) trás, assim, sua contribuição à compreensão desta ressignificação da categoria “quilombo” ao incluir o termo “remanescentes” e as consequências dessa escolha. Este termo, segundo ele, surge na década de 1930 com a finalidade de adequação do vocabulário ao se referir aos caboclos nordestinos em estudos antropológicos. Estas comunidades possuíam diferentes graus de mistura étnica e tinham acessos a tecnologias que não mas os permitiam ser designados apenas como indígenas.

A fórmula “remanescentes” funciona como a solução classificatória por meio da qual se admite a presencialidade do *estado de índio* naqueles grupos, sem deixar de reconhecer neles uma *queda* com relação ao modelo original: os remanescentes são uma espécie de *índios caídos* do nosso céu de mitos nacionais e acadêmicos, “sobras”, “restos”, “sobejos”. Neles se reconhecem profundas e, talvez irremediáveis, perdas culturais, sem que, no entanto, seja negado seu direito ao estatuto legal. (ARRUTI, 2006, p. 81)

Desta forma, o autor afirma que o uso da palavra “remanescentes” aparece como uma categoria familiar a ser aplicada no intuito de trazer à categoria “quilombo” uma atualização que a fizesse mais palatável como realidade sociológica e jurídica do presente. Assim,

Uso do qualificativo *remanescentes* está menos relacionados a uma estratégia argumentativa do que um *habitus* semântico que emerge da própria linguagem e prática dos aparelhos de Estado e que introduz o tema dos “quilombos contemporâneos” em um certo “senso prático”. No processo de emergência dos índios do Nordeste, o emprego do termo “remanescentes”, respondeu, antes de mais nada, a necessidade de torná-los nomeados adjetivos para que se fizessem invisíveis e aceitáveis. (ARRUTI, 2006, p.80)

Ainda, segundo o pesquisador, o termo surge como um a ligação entre o passado e o presente, a atualização do termo “quilombo” para a ideia de “quilombo contemporâneo”, ou seja,

Ao apontar para os seus laços como passado dessa linha mutacional, o termo “remanescente” reserva ou resgata para aqueles grupos indígenas alguma positividade, sem romper com a narrativa básica, fatalista e linear. No caso dos agrupamentos negros rurais, é possível reconhecer função semelhante. No “artigo 68” o tema “remanescentes” também surge para resolver a difícil relação de continuidade e descontinuidade com passado histórico, em que a descendência não parece ser um laço suficiente. (ARRUTI, 2006, p.81)

Como resultado da inclusão do termo “remanescentes”, Arruti (2006) identifica como consequência a possibilidade de atuação política formulativa de políticas públicas para estas comunidades com relação a outros grupos sociais e políticos, desta forma,

O uso do termo, em ambos os casos, implica, para a população que eu assumi (indígena ou negra), a possibilidade de ocupar um novo lugar na relação com seus

vizinhos, na política local, frente aos órgãos e as políticas governamentais no imaginário nacional e, finalmente, no seu próprio imaginário, lugar a partir do qual é possível produzir um retorno com relação àquele eixo de mutações. Em ambos os casos, trata-se de reconhecer, naqueles grupos - até então marginalizados - um valor cultural absolutamente novo que, por ter origem em outro quadro de referências, era, até então desconhecido deles mesmos. (ARRUTI, 2006, p.82)

No próximo tópico discorro sobre o processo Constituinte de 1988 e observo que, durante a elaboração da nova constituição brasileira, os militantes do movimento negro organizado e demais atores interessados no tema, como os poucos parlamentares negros, introduziram o termo quilombo ao se referirem às terras de uso comum das comunidades negras rurais no território brasileiro. É possível afirmar que parte desta escolha se deu pelo momento histórico vivido naquele ano - a celebração dos 100 anos da abolição da escravatura, e neste contexto a afirmação dos quilombos coloniais como exemplo de luta e resistência dos negros no Brasil na contemporaneidade, como observei nas falas dos constituintes defensores do tema.

No entanto, esta escolha pelo termo remanescentes de quilombo causou problemas nos anos em que se seguiram a assinatura da carta cidadã, prejudicando a operacionalização dos direitos para os possíveis beneficiários diretos dessa lei. Segundo Marques (2011),

Tais grupos não precisam apresentar (e muitas vezes não apresentam) nenhuma relação com o que a historiografia convencional trata como quilombos. Os *remanescentes de quilombos* são grupos sociais que se mobilizam ou são mobilizados por organizações sociais, políticas, religiosas, sindicais etc., em torno do auto reconhecimento como um *outro* específico. Por conseguinte, ocorrem buscas pela manutenção ou reconquista da posse definitiva de sua territorialidade. Tais grupos podem apresentar todas ou algumas das seguintes características: definição de um etnônimo, rituais ou religiosidades compartilhadas, origem ou ancestrais em comum, vínculo territorial longo, relações de parentesco generalizado, laços de simpatia, relações com a escravidão, e, principalmente, uma ligação umbilical com seu território. (MARQUES, 2011, p.5)

A partir deste conjunto de reflexões, comprehendo neste trabalho que as comunidades de remanescentes de quilombo contemporâneas não são, necessariamente, propriedades de uso comum diretamente derivados dos antigos quilombos coloniais, são territórios negros rurais e urbanos de convivência cultural que se desenvolveram a partir de formas distintas de produção e reprodução, bem como, variadas formas de obtenção e ocupação destes territórios. A seguir, discorro sobre o processo da constituinte de 1988 e sua importância para o reconhecimento do Quilombo contemporâneo como conceituado acima.

1.2 Constituição de 1988

Na obra “*O Caminho Quilombola*” André Luiz Videira de Figueiredo (2011), aponta que o fim do século XX, na América Latina é marcada a emergência de um constitucionalismo multiculturalista, configurando-se na garantia de direitos étnicos para as populações negras tradicionais. As duas últimas décadas foram marcadas pela elaboração de novas constituições federais nos países latino-americanos, em muitos casos como resultado de processos de redemocratização. Estas constituições distinguiam-se, dentre outras coisas, por trazerem em si uma perspectiva multiculturalista, elaborando a especificidade e diversidade de grupos étnicos e a afirmação de seus direitos. Em um primeiro momento, tais formulações de direitos diziam respeito apenas ao território, posteriormente ampliando-se para os direitos sociais, culturais e políticos destas comunidades, conhecidas como “povos originários” e “comunidades afrolatinas” (Figueiredo, 2011).

Seguindo esta tendência, a Constituição Brasileira de 1988 marcou a inclusão das comunidades quilombolas como sujeito de direitos no país, ao garantir os títulos de propriedade aos remanescentes destas comunidades que estivessem ocupando suas terras. Este dispositivo legal possibilitou que diversos agentes pudessem utilizar esta plataforma como dispositivo para alcançar suas demandas por direitos fundiários, sociais e culturais. Assim, a Constituição de 1988 possibilitou a estas comunidades o reconhecimento de suas particularidades culturais, consolidando a perspectiva normativa do comunitarismo multiculturalista, institucionalizando os direitos coletivos e ampliando a concepção de “dignidade da pessoa humana”. (Figueiredo, 2011).

Neste sentido, Souza (2008) afirma que,

A constituição de 1988 representa, portanto um divisor de águas ao incorporar em seu conteúdo o reconhecimento de que o Brasil é o Estado pluriétnico, ao reconhecer que há outras percepções e usos da terra para além da lógica de terra privada, e o direito à manutenção da cultura e dos costumes às comunidades e povos aqui viventes. (SOUZA, 2008, p.46)

Fabiani (2007) apresenta alguns antecedentes importantes para compreensão da discussão que levou a inclusão da questão quilombola e do negro brasileiro, como um todo, na constituição de 1988. Segundo ele,

A questão agrária das comunidades negras foi levada para dentro do I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, que se realizou em São Luís, em agosto de 1986. Com o tema “O Negro e a Constituição Brasileira”, participaram lideranças comunitárias sindicais e do movimento negro. O referido encontro teve como objetivo primeiro a discussão de propostas referentes aos direitos do povo negro do Maranhão e do Brasil. Com intenção de aprofundar o debate sobre a questão agrária envolvendo as comunidades negras e tomar parte do processo constituinte, o Centro de Cultura Negra do Maranhão e o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará, participaram da I^a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, realizado em Brasília, convocada pelo Movimento Negro Unificado. Deste evento saiu uma proposta de norma que garantisse os direitos das comunidades negras rurais. A proposta foi encaminhada à deputada Benedita da Silva que em 6 de maio de 1987, apresentou ao Congresso Nacional Constituinte. Estranhamente o despacho da sugestão foi dado para a Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. (FABIANI, 2007, p.5)

Silva (2009) afirma, da mesma forma, a importância da organização de comunidades maranhenses nesse processo e aponta, como Fabiani (2007), o Centro de Cultura Negra do Maranhão como a organização responsável por dar visibilidade e articular as comunidades negras rurais do estado e, posteriormente, nacional.

A questão dos remanescentes de quilombolas maranhenses insere-se na história do Centro de Cultura Negra do Maranhão, criado em 19 de setembro de 1979, entidade cuja luta, organização e projetos visam ações de formação para os afrodescendentes perceberem-se como sujeitos históricos, sociais, capazes de modificar a realidade de opressão em que vivem – resquício da forma de racismo ainda existente no país. Valorizando a arte e a cultura negra como legado importante no processo de civilização do Brasil, o CCN tem se destacado pela pesquisa, pelos projetos e pelos contatos diretos com as comunidades negras rurais, bem como pela realização de encontros, desde 1986, em parceria com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). (SILVA, 2009, p.4)

Souza (2008) relata outras estratégias e tentativas utilizadas no sentido de fazer constar na Constituição os direitos para Comunidades Remanescentes de Quilombos - CRQ's. Segundo a autora,

A proposta para que fosse reconhecido o direito das terras às comunidades remanescentes de quilombos foi, como resultado de amplo processo de mobilização do movimento negro urbano, das comunidades negras rurais e outras organizações, apresentada pelo movimento negro à Assembleia Nacional Constituinte, por meio de uma emenda de origem popular. Uma vez não alcançado o número de assinaturas, foi formalizada pelo então Deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), e teve a participação de outros parlamentares como Benedita da Silva (PT/RJ). (SOUZA, 2006, p.50)

Ao consultar os anais da Constituinte de 1988 pude observar que poucas vezes a palavra quilombo é citada, mesmo nos grupos de trabalho relacionados, como na “Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas com deficiência e minorias”,

integrante da intitulada “Comissão de ordem social”. A maioria das citações se remetia a uma alusão do quilombo como símbolo da resistência negra no passado, que preservava a história e cultura negra brasileira, não os compreendendo como territórios de uso comum nos quais famílias ainda mantinham tradições e modos de vida, mas sim como inspiração para a luta anti racista no Brasil. Como na fala emblemática de João Jorge,

Apresentamos uma proposta de sociedade diferente, uma sociedade quilombola, uma sociedade dos Quilombos de Palmares, que tiramos do limbo em que os comentadores a colocaram para fazer ver e sentir como é a história do povo brasileiro. O Brasil já tem um herói diferente do Duque de Caxias – um herói que acumulou medalhas perseguindo o povo. O Brasil já tem Zumbi dos Palmares, e isso foi uma epopéia de 10 anos, que o Movimento Negro construiu para este Brasil. Antes de Zumbi dos Palmares a História do Brasil era um grande folhetim de heróis graduados, em guerra contra povos, como o do Paraguai. A nossa contribuição, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, companheiros do Movimento Negro, é no sentido de alertar para o que já temos, para o que podemos fazer. Estamos ocupando o nosso espaço aqui com competência política, mas sabemos das dificuldades que a Comissão de Sistematização colocará e trará, e que mais adiante vamos ter que voltar. Somos muito poucos, apesar de sermos maioria neste País, mas vamos continuar vigilantes, porque se vai haver uma nova Constituição, queremos que ela tenha a nossa cara. Pode até não ter, e se não tiver faremos o que temos feito, na Bahia, desde que chegamos, em 1549. Continuaremos a lutar, quilombolamente, definitivamente.” João Jorge (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Subcomissão dos Negros, Populações indígenas, Pessoas deficientes e Minorias, Brasília, 1987, p.152)

No entanto, uma fala se destaca em meio às demais. Benedita da Silva (PT/RJ), é a única a referir-se aos quilombos como espaços contemporâneos que necessitam de uma atenção especial por parte do governo brasileiro no que diz respeito à propriedade de terras. A transcrição da fala da deputada na constituinte assinala que

A crise social, marcada pelo abandono perverso das nossas crianças e adolescentes, pela favelização crescente da nossa população urbana, pelo desemprego, pela concentração da renda e da propriedade fundiária, pela expropriação das últimas comunidades rurais de produtores livres – em especial os quilombos contemporâneos e as nações indígenas. Benedita da Silva (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Subcomissão dos Negros, Populações indígenas, Pessoas deficientes e Minorias, Brasília, 1987, p.144).

Arruti (2006) ao discorrer sobre o processo da inclusão do termo “remanescente de quilombos”, assinala que este teria sido fruto de um processo de negociação entre representantes do movimento negro e opositores. No entanto,

Apesar de ser, em sua literalidade, um ato de *reconhecimento jurídico* o “artigo 68” é, simultânea e prioritariamente, um ato de *criação social*. É fundamental, porém, compreender que os formuladores da lei não dispunham de elementos suficientes para prever seus efeitos criadores. A intenção do legislador, fantasmagoria e

recorrentemente citado nos textos de hermenêutica jurídica. Ao tentarmos dar conteúdo sociológico a esta intenção no “artigo 68” encontramos pressupostos *obscuros e confusos*, um conhecimento muito limitado da realidade que nele se faria representar e uma discussão que, em momento algum, apontou para o futuro, mas sempre para o passado. Paradoxalmente, foram eles que se opuseram artigo que parecia ter alguma clareza sobre essas possíveis implicações sociais. (ARRUTI, 2006, p.67)

Em entrevista com representantes do Movimento Negro que estiveram presente na constituinte ou tiveram participação indireta através de consultas ou formulações e discussões anteriores sobre o tema, Arruti (2006) observa que, a construção do texto do artigo foi feita de forma urgente. Para estes representantes era importante utilizar o contexto dos 100 anos de abolição como marco simbólico, utilizando a estratégia de acusar todos que se posicionassem contra de racistas.

Não havia consenso no movimento negro sobre o texto proposto como, por exemplo, Luiz Alberto (PT/BA e coordenador do Movimento Negro Unificado - MNU), em entrevista a Arruti, afirma “que o ‘artigo 68’ deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como acesso à terra”. Neste contexto,

O termo, inicialmente proposto, de “comunidades negras remanescentes de quilombos” manteve-se em duas das três “emendas modificativas” que não manifestaram nenhuma dúvida de compreensão sobre o sentido da expressão da expressão proposta, mesmo que no momento de aprovação do “artigo 68” sua alteração para “remanescentes de comunidades de quilombos” fosse estabelecida sem que sua razão tenha sido explicitada. (ARRUTI, 2006, p.68).

No entanto, Arruti (2006) nos leva a observar, através das propostas de opositores como, os Deputados Aluízio Campos (PMDB/PR), Eliel Rodrigues (PMDB/PA) e José Richa (PMDB/PR), o caminho percorrido, no interior da comissão, até que se chegasse ao texto final. Houveram desde propostas que estabeleciam um limite mínimo de tempo de ocupação (10 anos), passando pela ideia de “uso capeão especial”(p.69), até a inserção do termo “antigos” reafirmando a temporalidade passada já evidente no termo “remanescentes”.

Superando esse obstáculo, no entanto, vale notar que a proposta inicial do Deputado Caó seria desmembrada, fazendo com que a parte relativa ao *tombamento* “dos documentos relativos a história dos quilombos” coubesse no corpo permanente da Constituição (capítulo relativo à cultura) mas a parte relativa à questão fundiária fosse exilado no corpo dito “transitório” uma evidência de que a temática da população negra e a cultura não gozam apenas de uma “afinidade eletiva”, e sim de um campo da cultura era, até então, o próprio limite permitido o reconhecimento público e político dessa temática. E não seria o texto do “artigo 68” que mudaria isso

mas a sua captura por parte do movimento social. (ARRUTI, 2006, p.70, *grifos do autor*)

Souza (2008), assim como Arruti (2006), afirma em seu trabalho a existência de uma oposição ao processo de titulação de terras quilombolas. Ao longo da constituinte estes setores que se manifestaram contrários eram identificados como,

Os defensores da “democracia racial” que se juntam aos seguimentos mais conservadores da sociedade, aos latifundiários e às grandes empresas para se oporem às políticas de ação afirmativa e às titulações de terras de quilombos, baseadas num direito de grupos específicos, etnicamente fundado. São direitos, tal como descritos por esses grupos, tidos como “privilégios”. (SOUZA, 2008, p.51)

O resultado da participação de integrantes do movimento negro brasileiro e parlamentares negros neste importante espaço político foi a aprovação de dois artigos na Constituição Brasileira, a saber:

“Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.” (Constituição Brasileira, Art. 126 Parágrafo 5, §5º) e “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Constituição Brasileira, Art. 68. Parágrafo único).

Apesar desta inclusão, Souza (2006) aponta ainda para o fato de que após a lei áurea, 100 anos antes, a invisibilidade formal e institucional das comunidades negras rurais permaneceu até a assinatura da Constituição de 1988. Possibilitando assim que,

A luta pelos territórios, organizada a partir do Artigo 68, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição federal de 1988, traz uma nova abordagem para a mobilização. Permite que os processos de defesa dos territórios, antes processados de distintos modos e tendo como base diferentes legislações, passe a se dar a partir de um mesmo caminho legal e identitário. (SOUZA, 2006, p.12)

Em consonância com esta declaração, Viera Junior (2013) acrescenta que,

Nesse contexto de construção de bases para um novo ordenamento político e jurídico do Estado brasileiro, esse dispositivo constitucional inaugurou uma nova etapa na luta por direitos civis de uma categoria que permaneceu “invisível” como sujeito da história brasileira, e que necessitava, mais do que nunca, de políticas públicas que garantissem sua autonomia, preservação e sustentabilidade, além de condições de reparação histórica pela expropriação de todo e qualquer direito sobre a terra e os seus meios de vida no território brasileiro. Essa reparação visava à inserção e ao reconhecimento das comunidades negras rurais e urbanas que resistiram, ao longo dos séculos, no novo ordenamento pátrio. Mais que isso, o artigo em questão contém a diretriz definitiva para garantia de direitos ao território que, legado pelos ancestrais, seria titulado através da regularização fundiária das

terras que foram espoliadas desses grupos, encampando um novo processo de luta pela terra, que consiste na afirmação da sua territorialização a partir da construção e reconstrução de uma identidade latente, mas que precisa estar enquadrada, de forma igualmente simbólica, no ordenamento jurídico disposto na Constituição. (VIEIRA JUNIOR, 2013, p.5)

Neste sentido, “O artigo 68, do ADCT² da Constituição, demorou, contudo, alguns anos para começar a ser implementado e a garantia do território a maioria das comunidades quilombolas mantém-se ainda bastante distante.” (Souza, 2006, p.42), como observaremos adiante.

1.3 Atores sociais e a ressignificação do “Quilombo”.

1.3.1 Movimento negro.

Como apresentado acima, o movimento negro brasileiro constituiu-se como um importante ator na garantia da inclusão da questão quilombola na Constituição Cidadã de 1988. Domingues (2007) conceitua o movimento negro como sendo,

A luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural. Para o movimento negro, a “raça”, e, por conseguinte, a identidade racial, é utilizada não só como elemento de mobilização, mas também de mediação das reivindicações políticas. Em outras palavras, para o movimento negro, a “raça” é o fator determinante de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação. (DOMIGUES, 2007, p.102)

Neste trabalho assumo que, os estudos sobre os novos movimentos sociais (NMS) podem ajudar na compreensão do processo de institucionalização do movimento negro contemporâneo e a partir desta compreender o surgimento de um movimento quilombola de abrangência nacional, de atores importantes na construção da identidade étnica quilombola, bem como a inserção das Comunidades Remanescentes de Quilombos na agenda de políticas públicas nacionais do governo federal brasileiro.

Dito de outro modo, neste trabalho, adoto a teoria dos chamados Novos Movimentos Sociais no Brasil e sua gênese, por me permitir observar o processo pelo qual o movimento social negro brasileiro estruturou-se enquanto agente sócio-político institucional e o advento de novos sujeitos sociais em território nacional em busca de reconhecimento identitário e direitos sociais.

² Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Domingues (2007) ao resgatar o histórico do Movimento Negro no Brasil, identifica quatro fases do mesmo. A primeira fase data da primeira república (1889-1937), onde se destacam dois períodos: o período pós abolição, em que os ex-escravos e descendentes de africanos completamente marginalizados institucionalmente buscam criar localmente organizações de apoio mútuo (grêmios, clubes e associações com caráter mais cultural), é o período de surgimento da chamada imprensa negra, caracterizada pela publicação de jornais que tinham como tema questões relacionadas à questão racial no Brasil; o segundo período tem como marco importante a criação da Frente Negra Brasileira (FNB) em São Paulo, em 1931, que traz dimensão política ao movimento negro. Esta organização espalhou-se por diferentes estados e reuniu cerca de 20 mil associados. Em 1936, a FNB tornou-se partido político, porém, com o golpe do Estado Novo (1937), foi extinta e o movimento negro esvaziado.

A segunda fase compreende o período de 1945 a 1964. Segundo o autor, neste período destacam-se duas organizações emblemáticas, a União dos Homens de Cor (UHC), criada em Porto Alegre em 1943 e o Teatro Experimental do Negro (TEN) em 1944 no Rio de Janeiro. Neste sentido,

Chama a atenção a escalada expansionista da UHC. Na segunda metade da década de 1940, ela abriu sucursais ou possuía representantes em pelo menos 10 Estados da Federação (Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Piauí e Paraná), estando presente em inúmeros municípios do interior. Somente no estado do Paraná, a UHC mantinha contato com 23 cidades em 1948. Em linhas gerais, sua atuação era marcada pela promoção de debates na imprensa local, publicação de jornais próprios, serviços de assistência jurídica e médica, aulas de alfabetização, ações de voluntariado e participação em campanhas eleitorais. No início da década de 1950, representantes da UHC foram recebidos em audiência pelo então Presidente Getúlio Vargas, ocasião em que lhe foi apresentada uma série de reivindicações a favor da “população de cor”. (DOMIGUES, 2007, p.108)

O TEN, concebido originalmente com a ideia de formar um grupo teatral com atores negros, incorporando propostas do movimento de negritude francesa³, expandiu-se rapidamente trazendo como proposta a criação de uma lei antirracista no país. A ditadura militar de 1964 enfraqueceu sobremaneira o TEN e em 1968, com o exílio de Abdias do

³O termo negritude vem adquirindo diversos "usos e sentidos" nos últimos anos. Com a maior visibilidade da "questão étnica" no plano internacional e do movimento de afirmação racial no Brasil, negritude passou a ser um conceito dinâmico, o qual tem um caráter político, ideológico e cultural. No terreno político, negritude serve de subsídio para a ação do movimento negro organizado. No campo ideológico, negritude pode ser entendida como processo de aquisição de uma consciência racial. Já na esfera cultural, negritude é a tendência de valorização de toda manifestação cultural de matriz africana. Portanto, negritude é um conceito multifacetado, que precisa ser compreendido a luz dos diversos contextos históricos. (DOMINGUES, 2005. p.2)

Nascimento, fora extinto. Não obstante, a UHC sofreu com a instauração do período totalitário e, com isso, deixou de existir, como ocorreu com a maioria dos movimentos sociais nacionais.

A terceira fase apontada por Domingues (2007) compreende o período do início do processo de redemocratização à nova República (1978 aos anos 2000); esta se apresenta como a fase que mais interessa a este estudo e será comentada em detalhes a seguir. A quarta fase, dos anos 2000 aos dias atuais, é apresentada como uma breve hipótese interpretativa em que define o movimento *hiphop* como uma expressão de luta contemporânea do Movimento negro que pode trazer uma nova dimensão ao mesmo.

De volta à análise da terceira fase, de acordo com Domingues (2007), entre 1964 e 1978 o movimento negro entrou em refluxo. Algumas ações existiram, porém, como os militantes eram estigmatizados e o problema do racismo era considerado como inexistente, apenas em 1978, com a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), ocorreu o retorno da organização negra de caráter nacional no país.

Em consonância com o estudo de Domingues (2007), Cardoso e Gomes (2011) definem o movimento negro como sendo,

O movimento negro contemporâneo é um movimento social identitário que agrupa entidades, associações, organizações não governamentais (ONGs), núcleo de estudos universitários, fundações, associações culturais, agentes pastorais negros (APNs), redes, blocos afros. Esta atuação ocorre em diversas frentes seja nos partidos político, em secretarias da administração em governos municipais, estaduais e federal, através da participação de seus quadros técnicos. (CARDOSO E GOMES, 2011, p.3)

A partir desta definição, os autores indicam a teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS) de Gonh (1997) como uma importante ferramenta teórico-metodológica para a compreensão do Movimento Negro no Brasil. A saber,

O movimento social negro no Brasil, ou simplesmente movimento negro, insere-se, no contexto local e global, no que se convencionou denominar Novos Movimentos Sociais (NMSs). Os NMSs surgem na década de setenta, a partir do enfraquecimento da classe como elemento chave e agregador na definição identitária da luta dos grupos sociais. (CARDOSO E GOMES, 2011, p.3)

Gohn (1997), ao buscar caracterizar o que denomina de Novos Movimentos Sociais, através da análise dos estudos de autores como Touraine, Offe, Melucci, Laclau e Mouffe, identifica, a partir de seus esquemas interpretativos, cinco características gerais básicas destes

movimentos. A primeira diz respeito à dimensão cultural dos modelos teóricos dos NMS, que ainda se utiliza de uma base marxista de compreensão do conceito, ou seja, observando a cultura como ideologia, no entanto,

A categoria da cultura foi apropriada e transformada no decorrer de sua utilização pelo paradigma dos NMS. Ao longo dos anos, tal paradigma será influenciado ainda pela interpretação pós-estruturalista e pós-modernista de cultura, centrando suas atenções nos discursos como expressões de práticas culturais. (GONH, 1997, p.121)

A segunda característica é compreender o marxismo como modelo teórico incompleto para compreender e explicar a ação coletiva da sociedade contemporânea, pois o marxismo e o neomarxismo empenham-se na explicação das macroestruturas e lutas de classes, enquanto os NMS movimentam-se num campo político através de valores e identidades culturais presentes na micro estrutura.

Desta forma, ao observar o contexto de surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU), Domingues (2007), assinala as influências externas – percebidas como influências de base culturalistas; e influências internas – de base conceitual marxista, como assinalado como características dos NMS por Gonh (1997).

No plano externo, o protesto negro contemporâneo se inspirou, de um lado, na luta a favor dos direitos civis dos negros estadunidenses, onde se projetaram lideranças como Martin Luther King, Malcon X e organizações negras marxistas, como os Panteras Negras, e, de outro, nos movimentos de libertação dos países africanos, sobretudo de língua portuguesa, como Guiné Bissau, Moçambique e Angola. Tais influências externas contribuíram para o Movimento Negro Unificado ter assumido um discurso radicalizado contra a discriminação racial. No plano interno, o embrião do Movimento Negro Unificado foi a organização marxista, de orientação trotskista, Convergência Socialista. Ela foi a escola de formação política e ideológica de várias lideranças importantes dessa nova fase do movimento negro. Havia, na Convergência Socialista, um grupo de militantes negros que entendia que a luta antirracista tinha que ser combinada com a luta revolucionária anticapitalista. Na concepção desses militantes, o capitalismo era o sistema que alimentava e se beneficiava do racismo; assim, só com a derrubada desse sistema e a consequente construção de uma sociedade igualitária era possível superar o racismo. A política que conjugava raça e classe atraiu aqueles ativistas que cumpriram um papel decisivo na fundação do Movimento Negro Unificado. (DOMIGUES, 2007, p.112)

Ou seja, é possível encontrar elementos afins nestas duas primeiras características dos NMS e das questões filosóficas incorporadas na gênese da fundação do MNU. As influências internacionais fortemente culturalistas são combinadas aos debates socialistas postos nacionalmente, num contexto onde, segundo Domingues (2007),

A reorganização política da pugna anti-racista apenas aconteceu no final da década de 1970, no bojo do ascenso dos movimentos populares, sindical e estudantil. Isto não significa que – no interregno de recrudescimento da ditadura – os negros não tenham realizado algumas ações. (DOMIGUES, 2007, p.103)

Para Gonh (2007), a terceira característica é a exclusão da ideia de sujeito histórico de Marx, antes centrado hierarquicamente e formado por uma vanguarda partidária. Na teoria dos NMS,

O novo sujeito que surge é um coletivo difuso, não-hierarquizado. Em luta contra as discriminações de acesso aos bens da modernidade e, ao mesmo tempo, crítico de seus efeitos nocivos, a partir da fundamentação de suas ações em valores tradicionais, solidários, comunitários. Portanto, a nova abordagem elimina a centralidade de um sujeito específico, predeterminado, e vê os participantes das ações coletivas como atores sociais. (GOHN, 1997, p.122)

Domingues (2007) ao resgatar a história da gênese do MNU afirma o caráter comunitarista de organização apontado por Gonh (2007). Dois elementos destacam-se: a organização nos grupos de base e a realização de assembleias para definição de temas importantes ao grupo, a saber,

Uma Carta Aberta, distribuída à população, concitava os negros a formarem “Centros de Luta” nos bairros, nas vilas, nas prisões, nos terreiros de candomblé e umbanda, nos locais de trabalho e nas escolas, a fim de organizar a peleja contra a opressão racial, a violência policial, o desemprego, o subemprego e a marginalização da população negra. Na 1ª Assembleia Nacional de Organização e Estruturação da entidade, no dia 23 de julho, foi adicionada a palavra Negro ao nome do movimento, passando, assim, a ser chamado Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR). Neste mesmo ano, foram aprovados o Estatuto, a Carta de Princípios e o Programa de Ação. No seu 1º Congresso, o MNUCDR conseguiu reunir delegados de vários estados. Como a luta prioritária do movimento era contra a discriminação racial, seu nome foi simplificado para Movimento Negro Unificado (MNU). No Programa de Ação, de 1982, o MNU defendia as seguintes reivindicações “mínimas”: desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do Movimento Negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país. (Domingues, 2007, p.114)

A quarta característica identificada pela autora é a transferência da centralidade da análise dos movimentos sociais de caráter marxista - que antes era feita tomando o Estado e as estruturas macro econômicas do capitalismo, para a dimensão da vida social e das práticas sociais dos NMS, de estruturas micro sociais e culturais, analisando, não apenas o Estado e as relações capitalistas como antes, mas atuação e influência da sociedade civil na esfera pública.

Os teóricos passam, assim, a enfocar as ações, as identidades coletivas dos atores, ou seja, analisam os NMS a partir dos resultados das ações coletivas desenvolvidas pelos atores, observando a lógica interna que define as identidades coletivas de cada grupo, a sua auto-imagem. Desta forma, o que os define não é um processo simples, mas de negociação, debate e diferentes orientações.

A mudança do eixo das demandas da economia para um patamar mais cultural refletiu-se na organização dos Novos Movimentos Sociais fazendo com que se apresentem mais descentralizados, sem hierarquias internas, com estruturas colegiadas, mais participativos, abertos, espontâneos e fluidos. As lideranças continuam a ter importante papel no esquema de análise dos NMS. Mas elas são apreendidas atuando em grupos, formando correntes de opiniões. Não há lugar nesta estrutura para os velhos líderes oligárquicos, que se destacavam por sua oratória, por seu carisma e poder sobre seus liderados. Disto resulta que os movimentos passaram a atuar mais como redes de troca de informações e cooperação em eventos e campanhas. Mas há também conflitos entre eles, internos e externos, e este aspecto, na teoria dos Novos Movimentos Sociais, é visto como parte do processo de construção da identidade. (GOHN, 1997, p.126)

Como explicitado acima, para Gonh (2007), embora as elaborações políticas ocorram de forma coletivas e colegiadas nos NMS e, no caso deste estudo, no movimento negro, “As lideranças continuam a ter importante papel no esquema de análise dos NMS. Mas elas são apreendidas atuando em grupos, formando correntes de opiniões.” (p.126).

Com o objetivo de compreender a importância destas lideranças recorro à teoria sobre “poder simbólico” de Pierre Bourdieu. Nesta teoria, Boudieu trata sobre o poder simbólico exercido pelos atores sociais no campo político e apresenta o funcionamento da estrutura política na qual os agentes sociais são capazes de promover mudanças.

Embora o autor busque elaborar esta teoria a partir da observação de partidos políticos, neste trabalho embaso-me destas contribuições por compreender que o movimento negro, em especial o movimento negro unificado (MNU), toma como direção a estratégia de inserção de lideranças pontuais em espaços de disputa político partidária transformando-as em porta vozes deste movimento. Ou seja, ao mesmo tempo em que o MNU preserva sua estrutura enquanto um novo movimento social, utiliza a inserção de militantes nestes espaços como estratégia de obtenção de capital político e ganhos políticos para a população negra.

A historiadora Miriam Garrido (2016) aponta esta estratégia e cita exemplos de lideranças do MNU que participaram na década de 1980 do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

No contexto da redemocratização do país os militantes negros apreenderam a necessidade de lançar mão de estratégias não somente que os legitimassem enquanto movimento social – como o configurado pelo MNU – como também buscar influir nas decisões políticas e até mesmo ocupar cargos eletivos. [...] Uma das formas de ação política esteve também relacionada à preocupação de tornar-se representante dos militantes enquanto ocupante de cargo político eletivo, dos quais temos os esforços de: Lélia Gonzalez e Benedita da Silva em 1982, para deputada federal e vereadora respectivamente, ambas pelo PT, sendo Benedita da Silva eleita e Lélia convidada para ser sua assessora, cargo no qual aproveitou para aproximar as demandas da militância negra e feminista junto a intelectualidade, de acordo com Ratts e Rios, Abdias do Nascimento que em 1982 eleito deputado federal pelo PDT, partido por ele escolhido exatamente por abrir a possibilidade de criação de um espaço de discussão das questões afro-brasileiras e “tornando-se o primeiro parlamentar afro-brasileiro a dedicar seu mandato à luta contra o racismo”; os deputados Paulo Paim (PT-RS) e Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), entre outros. (GARRIDO, 2016. p.38)

Bourdieu (1989) afirma que “os conflitos internos sobrepõem-se aos conflitos externos” (p.182) – produzindo um possível processo de divisão infinita internamente. Neste sentido, Bourdieu (1989) aponta que o fator determinante para que esta fragmentação não ocorra, é a adoção de palavras de ordem e ideias-força, que serão mais ou menos eficientes dependendo da capacidade de mobilização de profanos⁴, por estes agentes e instituições fora do campo político. Assim,

A força das ideias que ele propõe mede-se, não como no terreno da ciência, pelo seu valor de verdade (mesmo que elas devam uma parte da sua força à sua capacidade para convencer que ele detém a verdade), mas sim pela força de mobilização que elas encerram, quer dizer, pela força do grupo que as reconhece, nem que seja pelo silêncio ou pela ausência de desmentido, e que ele pode manifestar recolhendo as suas vozes ou reunindo-as no espaço. É o que faz com que o campo da política – onde se procuraria em vão uma instância capaz de legitimar as instâncias de legitimidade e um fundamento da competência diferente do interesse de classe bem compreendido - oscile sempre entre dois critérios de validação, a ciência e o plebiscito. (BOURDIEU, 1989, p.185)

Neste contexto, o autor especifica a importância dos profissionais, como denomina os agentes politicamente engajados. Na política, as palavras de ordem têm poder mobilizador e são capazes de produzir não apenas grupos, mas uma ordem social. Elas se tornam ideias-força por meio do pronunciamento de um agente politicamente responsável que inspire confiança em seus prognósticos. Somente assim as palavras de ordem são capazes de

⁴Para Bourdieu, o campo político opera com a lógica da existência de agentes, que ele denomina, de profissionais e profanos – assumindo uma comparação com o campo religioso. Os profissionais são os agentes políticos envolvidos na condução da política, os que influem, já os profanos seriam os leigos, os não envolvidos diretamente e que não possuem socialmente a legitimidade para tal engajamento. (BORDIEU, 2011, p.196)

reproduzirem-se em ação. O erro ou a falha deste agente é reconhecido como traição. Para Bourdieu (1989),

A palavra do porta-voz deve uma parte da sua força de elocução à força (ao número) do grupo para cuja produção como tal ele contribui pelo ato de simbolização, de representação; ela tem o seu princípio no ato da força para cuja produção o seu enunciado contribui ao mobilizar o grupo a que ele se dirige. (Bourdieu, 1989, p.187)

Este capital político adquirido pelo porta-voz é alicerçado na confiança e no reconhecimento, constituindo-se em um poder simbólico, pois firma-se no ato deste poder ser creditado de um indivíduo a outro, pois ambos acreditam na sua existência. Desta forma, “o homem político retira sua força política da confiança em que um grupo põe nele” (Bourdieu, 1989, p. 188). Assim, este homem político, que tem seu crédito firmado em confiança e fé, é reconhecido como um homem de honra e, consequentemente, está mais vulnerável a problemas que possam surgir relacionados a questões morais.

Neste trabalho, comprehendo que o advento do “Quilombo” como ideia força, ao ser evocado por porta vozes, ou seja, lideranças do movimento negro (engajados em grupos da sociedade civil organizada, parlamentares negros e estudiosos do assunto) produz efeito na produção do texto Constituição de 1988, culminando no surgimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos contemporâneas como sujeitos sociais de direito, entendidas como produto de uma nova ordem social, alicerçada nestas palavras de ordem.

Tomo como exemplo de palavra de ordem, que mudaram a realidade social, os eventos de 1988, explicitados por Arruti (2006), nos quais o 13 de maio é substituído pelo 20 de novembro gradativamente, segundo ele,

Houve, é verdade uma presença significativa de eventos que evocavam especialmente o Quilombo de Palmares e o Líder Guerreiro Zumbi, mas as suas imagens serviram mais como evocações, sobretudo metáforas, palavras de força, emblemas de luta, títulos de efeito, do que como referências históricas realistas. Apesar disso e do número de eventos catalogados no 20 de novembro (162) ser várias vezes menor do que 13 de Maio (666) grande parte dos eventos de maio eram de protesto contra o significado da data oficial, fazendo com que a imagem do quilombo exercesse uma importância função nesse momento que, hoje parece claro, era um momento de transição. (ARRUTI, 2006, p.70)

Atualmente, essa data comemorativa foi oficialmente instituída em todo país através a lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011, mas não é feriado nacional. No entanto, foi

decretada com feriado municipal em milhares de cidades e feriado estadual nos estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Roraima.

Neste contexto, ressalto a importância da participação de militantes, intelectuais, e demais integrantes do movimento negro, responsáveis por produzir a ideia de quilombo na perspectiva que analiso nesse trabalho e que será abordada nas páginas seguintes.

Um desses intelectuais foi Abdias do Nascimento. Através de seus trabalhos teóricos e por meio de seu ativismo político, influenciou sobremaneira a recolocação do Quilombo com o problema contemporâneo, inserindo-o nas discussões institucionais. Abdias do Nascimento (1914-2011), esteve presente nos mais importantes eventos nacionais de construção e reconstrução do movimento negro desde a década de 1930. Fez parte da Frente Negra Brasileira, fundou o Teatro Experimental do Negro - TEN em 1944 e participou da organização de importantes eventos como o I Congresso do Negro Brasileiro e a I Conferencia Nacional do Negro, exilou-se em 1968, nos Estados Unidos da América, onde teve contato com a ideologia pan-africanista⁵. Em entrevista a Contins (2005), Abdias relata que,

Comecei, gradualmente, um retorno ao Brasil desde 1978. Então participei da manifestação na esplanada do Teatro Municipal de São Paulo, quando se fundou o M.N.U (Movimento Negro Unificado). Não vim só para a manifestação, porque já estávamos tratando da fundação do PDT. No exílio, com Brizola, conversávamos para tratar da fundação do Partido. (CONTINS, 2005, p.37)

Em 1978, Abdias do Nascimento esteve presente ativamente na criação do MNU e, posteriormente, contribuiu intelectualmente na construção da base ideológica, não apenas do MNU, mas das diversas entidades locais, regionais e nacionais do movimento negro contemporâneo. Como citado acima, Abdias do Nascimento insere-se, ainda, no campo político partidário, tornando-se porta voz do movimento negro.

⁵ O pan-africanismo é um movimento internacional de caráter anticolonial, nascido em 1900, que inspirou a independência de um número considerável de países africanos no século XX e que vem se modificando através do tempo. Na atualidade, o pan-africanismo, em sua versão dominante, denominada intelectual ou negritude, permanece como orientação de ações para os ativistas do movimento social negro em todo o mundo, em especial os nascidos no continente Americano e Europa, produzindo uma relação de afetividade entre os mesmos e o continente Africano – chamado frequentemente, por eles, de Mãe África, mesmo que estes nunca tenham estado no local, e de fraternidade entre os demais grupos sociais negros que adotam esta mesma ideologia.

Nas eleições de 1982, Abdias do Nascimento e Carlos Alberto Caó foram eleitos suplentes de deputados, Alberto Brizola, eleito governador convocou dois deputados eleitos para assumirem secretarias em seu governo, neste momento Abdias teve a oportunidade de assumir o mandato.

Essa presença afro-brasileira na política marcou o ano de 1982, pois minha atuação, no Congresso Nacional, foi exclusivamente em função das reivindicações negras. Não abri a boca, a não ser para defender interesses da população negra, o que se dava pela primeira vez. Claro que já havíamos tido deputados negros, mas eles não tratavam disso; não estavam preocupados em focalizar, discutir, em reivindicar posições de nossa comunidade. Naquela ocasião, no Congresso, pude abrir um grande debate sobre a questão racial. (CONTINS, 2005, p.38).

A trajetória de Abdias do Nascimento, narrada anteriormente, nos leva a analisa-lo como um profissional de acordo com a definição de Bourdieu (1989). Ou seja, um agente politicamente responsável, porta voz da população negra no Congresso Nacional. Para além de sua atuação como parlamentar, Abdias do Nascimento cunhou-se como o intelectual militante responsável por trazer a ideologia panafricanista para o Brasil.

Neste contexto, no Brasil, Abdias do Nascimento é o mais reconhecido teórico do pan-africanismo, este autor resignifica o pan-africanismo através da roupagem do que chama Quilombismo. Compreende que a primeira iniciativa pan-africanista do mundo acorreu no Brasil, o Quilombo dos Palmares (1580-1710). Desta forma, Larkin (1981), seguidora de Abdias, argumenta que “em 1595, o Quilombo de Palmares constituiu um verdadeiro Estado africano na América, revivendo uma tradição e mantendo uma luta ligada intimamente à terra original.” (Larkin, 1981, p.77).

Segundo Arruti (2006),

Em O Quilombismo, livro publicado em 1980 Abdias do Nascimento buscou dar a forma de uma tese “histórico humanista” ao sentimento e à experiência quilombola: movimento social de resistência física e cultural da população negra que se estruturou não só na forma de 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, benéficas, esportivas e etc.(ARRUTI, 2006, p.76)

Neste sentido, me instrumentalizo da leitura de Bourdieu, em que comprehendo que Abdias apresenta o Quilombo como uma idéia força, uma palavra de ordem que para além de denominar uma ordem social historicamente datada exprime um ideal, uma proposta de

construção social para a população negra, não apenas brasileira, mas internacional, balizada nas ideologias pan-africanistas: O Quilombismo. Segundo Arruti (2006),

A partir daí, Abdias propôs que o “quilombismo” fosse adotado como um projeto de “revolução não violenta” dos negros brasileiros, que teria por objetivo a criação de uma sociedade (o “Estado Nacional Quilombista”) marcada pela recuperação do “comunitarismo da tradição africana”, aí incluída a articulação de diversos níveis de vida com vistas a assegurar a realização completa do ser humano e a propriedade coletiva de todos os meios de produção. Esse era o conteúdo simbólico que devia ser atribuído aos quilombos enquanto palavra de ordem do verdadeiro “movimento revolucionário negro” que, apesar de ser anti-imperialista, articulado ou panafricanismo e sustentado na radical solidariedade de todos os povos, não poderia ser contentar com adoção de slogans “ vindos de fora”. (ARRUTI, 2006, p.77)

É possível, portanto, observar traços na atuação do movimento social negro nacional, que se inspira nas idéias panafricanistas, mas especificamente, no Quilombismo de Abdias do Nascimento ao mobilizar-se e durante sua atuação na construção de sua agenda política étnico/racial, em especial, no que diz respeito a inclusão do tema quilombo na constituição federal de 1988.

1.3.2 A relação entre o movimento quilombola e o movimento social negro.

Este trabalho comprehende o Quilombo contemporâneo como um dado da realidade, ou seja, que as Comunidades Remanescentes de Quilombos passam a existir enquanto tais a partir da construção de uma identidade específica, fundamentada a partir da noção histórica de Quilombo, evocada por militantes do movimento social negro brasileiro pós-regime militar e que tem como seu ponto de partida a assinatura da Constituição de 1988.

Ao elaborar o resgate histórico do nascimento do movimento quilombola no Brasil, em associação ao movimento social negro, Cardoso e Gomes (2011) afirmam que,

o movimento negro e o movimento quilombola são partes de um mesmo contexto de lutas pelo alcance do reconhecimento, redistribuição e representação política na esfera pública para os negros no Brasil. A entrada do movimento quilombola no espaço público nacional, umbilicalmente ligado ao movimento negro, mas, também, fomentador de uma pauta específica, pluraliza os temas e as demandas na esfera pública e cria a necessidade de um diálogo intercultural entre os dois movimentos. (CARDOSO E GOMES, 2011, p.1)

O movimento social negro contemporâneo, na década de 1990, possuía ainda um caráter essencialmente urbano, no entanto, já trazia a pauta da questão da titulação das

comunidades negras rurais fruto de discussões trazidas por integrantes que possuíam este tema como pauta em seus estados. Nesse contexto,

Embora invisibilizada no âmbito nacional existia uma articulação quilombola local em diversas regiões do Brasil sendo as entidades do movimento negro as principais fomentadoras dessas lutas. Pode-se citar, por exemplo, o caso no Maranhão do Centro de Cultura Negra (CCN/MA) e no Pará, do Centro de Defesa do Negro (CEDENPA). Estas entidades foram articuladoras de uma organização estadual das lutas das comunidades negras. (CARDOSO E GOMES, 2011, p.7)

Ou seja, segundo os autores, a relação entre movimento negro e quilombola variava de acordo com as regiões do Brasil. Ao analisarem as associações estaduais nos estados do Maranhão, Rio de Janeiro e Minas Gerais, chegaram à conclusão que nos estados onde haviam anteriormente a presença de militantes de comunidades negras rurais no movimento social negro a relação permaneceu mais próxima. No entanto, Cardoso e Gomes (2011) apontam que, “Embora faça parte desse leque de direitos, a luta quilombola, progressivamente, ganhou organização específica, adquirindo uma expressão própria que pode ser explicada por pelo menos dois aspectos.” (p.11).

O principal motivo apontado foi o recorte regional, o movimento social negro contemporâneo tem sua gênese e maior expressão nos estados da região Sudeste, já as organizações voltadas ativamente para a questão quilombola desenvolveram-se primeiro na região Norte e Nordeste, onde o movimento negro local conseguiu estabelecer maior diálogo com as comunidades negras rurais.

Souza (2008) ao descrever este processo, aponta os eventos que sucederam o processo de organização nacional das comunidades negras rurais.

Um dos marcos dessas mobilizações foram os encontros estaduais das comunidades negras rurais do Maranhão, o 1º Encontro foi realizado em 1986 e teve a participação de aproximadamente 46 comunidades, sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais de várias regiões, com o apoio do Centro de Cultura Negra do Maranhão. A principal reivindicação apresentada pelas comunidades era a questão fundiária, que latejava com conflitos graves e diversos processos de expropriação em curso. Os 2º e 3º Encontros das comunidades negras rurais do Maranhão ocorreram, respectivamente, em 1988 e 1989. O Estado do Pará apresenta-se também como precursor ao abrigar encontros de entidades do movimento negro e das comunidades quilombolas. Os primeiros realizados em 1988 e 1989. (...) Outros encontros e mobilizações regionais das comunidades quilombolas, e seus, desdobramentos políticos incidiram no processo da Assembléia Constituinte. Comunidades quilombolas mobilizadas de alguns estados (com destaque para Rio de Janeiro, São Paulo, Baía, Goiás, Maranhão e Pará), com o apoio de organizações do movimento negro como o CCN (Centro de Cultura Negra do Maranhão) e o Cedenpa (Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará), estabeleceram articulações

para a construção de uma proposta conjunta que abordasse essa dimensão, numa perspectiva de direitos, na Carta Magna. (SOUZA, 2008, p.117)

Souza (2008) aponta como fator decisivo para a mobilização das comunidades negras rurais o acirramento da violência no campo causado pela assinatura do Estatuto da Terra (lei 4504/64), em 1964 e a Constituição de 1969, ambos adotadas durante o período militar.

Em relação ao Estatuto da Terra, sua criação estava intimamente ligada ao clima de insatisfação reinante no meio rural brasileiro e os temores do governo e da elite de uma possível eclosão de uma revolução camponesa. As metas estabelecidas pelo estatuto da terra eram basicamente duas: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Três décadas depois é possível constatar que a primeira meta ficou apenas no papel, enquanto a segunda recebeu grande investimento governamental, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento da agricultura focada no latifúndio e na monocultura. Esse modelo teve grande impacto nas comunidades quilombolas. O foco desenvolvimentista, voltado para o mercado, e a especulação da terra elevaram os níveis de conflito e disputa por terra no país. Muitas comunidades quilombolas, nesse período, tiveram significativas partes do seu território tomadas por processos severos e violentos de expropriação. (SOUZA, 2008, p.116)

O marco que baliza a mobilização nacional ativista em torno dos direitos das comunidades negras rurais quilombolas ocorreu em Brasília, em 20 de novembro de 1995, a “Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e pela vida”, organizada pelo Movimento Negro Unificado (MNU), reuniu aproximadamente 30 mil ativistas de todo o país.

No artigo intitulado “Trajetória dos discursos sobre ações afirmativas: da Marcha Zumbi dos Palmares a Conferência de Durban” (2013), Almeida e Souza, assinalam a importância desta atividade para a construção de políticas afirmativas no país, ao inaugurar a mudança de um discurso predominante na sociedade brasileira sobre a não existência do racismo, mas preconceitos de fundo sócio-econômicos, não etnicoraciais. Ao descreverem esta mudança afirmam que,

Na época da Assembleia Constituinte, em 1988, o governo valorizou as teses acadêmicas sobre negritude que focavam a desigualdade histórica. Os grupos de trabalhos (GTs) e mesas redondas (MRs) sobre questão racial se restringiram a temas sobre abolição e cultura negra, com o foco na desigualdade racial a partir do argumento econômico. As justificativas, portanto, não serviam de suporte às ações afirmativas, pois, negligenciavam a construção e/ou fortalecimento da identidade negra. A referência à cultura negra exprimiu a contribuição dos costumes africanos na formação da nação brasileira, ou seja, na elaboração do ideal de cidadania universal. Em contrapartida, os discursos sobre abolição remetiam aos processos da assinatura da Lei Áurea. A escravidão foi apontada nos eventos como o fator principal na explicação da desigualdade histórica na sociedade brasileira. Quando os GTs e MRs indicaram a escravidão como fator explicativo da desigualdade histórica, favoreceram a emergência do argumento de que os negros sofrem preconceito não

diretamente por causa das características fenotípicas, e sim pela dificuldade em incorporar para si à visão de mundo e os valores morais concernentes à era moderna. Como se vê, mais uma vez a causa fundamental da desigualdade entre as raças é instalada na dimensão da luta econômica e cultural entre as classes. (ALMEIDA E SOUZA, 2013, p. 6)

Na Marcha Zumbi, o movimento social negro entregou ao então presidente Fernando Henrique Cardoso um relatório sobre a situação da população negra brasileira, reivindicando uma solução para os problemas sócio-raciais e econômicos encontrados, uma destas soluções seria a adoção de ações afirmativas. Argumentando que o foco dos problemas relativos à população negra não residiam em questões puramente econômicas. Assim,

A demanda pelas políticas de discriminação positiva da Marcha Zumbi dos Palmares levou FHC a reconhecer em 1995 o problema público do preconceito racial brasileiro. Ao reconhecer tal problema o governo levou em consideração os trabalhos acadêmicos patrocinados pelo próprio Estado, no ano de 1988, sobre a desigualdade histórica, com justificativas distribuídas entre os temas de raça, cultura e economia. (ALMEIDA E SOUZA, 2013, p. 6)

Em aproveitamento a mobilização causada em torno da Marcha Zumbi, ativistas do movimento social negro distribuíram-se em grupos específicos, buscando articular-se em torno de temas setoriais, em paralelo à agenda oficial da atividade. Atores do MNU do Maranhão e representantes de comunidades negras rurais deste estado propuseram aos demais ativistas de comunidades remanescentes de quilombos de outros estados e que estariam presentes na marcha a realização do um primeiro encontro destas comunidades. Segundo Costa,

É uma história de resistência que garantiu a continuidade da existência de centenas de quilombos. Sem dúvida uma sobrevivência sofrida, mas com vitórias. Diante da resistência, tornou-se impossível para o governo brasileiro não responder às demandas desse movimento. Essa situação foi consolidada a partir da afirmação da ação coletiva expressa na realização do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, realizado em novembro de 1995, em Brasília/DF. As comunidades negras rurais quilombolas alteraram a capacidade de mobilização regionalizada exercitada nas últimas décadas, colocando a problemática do negro do meio rural como questão nacional. Como mecanismo de organização, constituíram a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ). (COSTA, 2008, p.3)

Da mesma forma, Peres (2008) ao discorrer sobre a fundação da CONAQ afirma que,

Surge assim, o movimento nacional das comunidades negras rurais quilombolas, que é hoje um dos mais ativos agentes do movimento negro rural no Brasil. Sua Coordenação Nacional (Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos – CONAQ) reúne representantes de 22 estados da Federação. A Coordenação foi criada em 1996 e hoje é um dos principais órgãos de diálogo entre os representantes governamentais e as comunidades quilombolas. O movimento social não tem

fronteiras bem delimitadas, mas percebemos sua expressão principalmente através das entidades organizadas, como é o caso da CONAQ que de certa maneira representa a nível nacional a mobilização das comunidades quilombolas. Essas entidades auxiliam na observação de uma mobilização social facilitando a compreensão das estratégias de ação do movimento e suas formas de organizar para a luta. Mas sabemos que o movimento não é restrito ao lócus institucional, ou seja, da organização prévia da entidade. O movimento quilombola acontece em cada disputa local, em cada pronunciamento público de quilombolas referente a sua luta e em cada novo direito legal instituído. O movimento acontece nas ações efetivas dos sujeitos sociais que de forma mais ou menos combinada ou articulada transformam sua própria realidade, estando também atentos aos diversos locais onde a luta é empreendida. (PERES, 2008, p.7)

Antes desse momento, as comunidades quilombolas organizavam-se em coletivos regionais onde buscavam reivindicar políticas públicas locais, de forma desarticulada, a maioria absoluta delas nem mesmo se reconheciam como quilombolas, este processo de articulação nacional somado as conquistas sociais de cunho governamentais possibilitaram a construção de uma identidade quilombola nacional, de caráter étnico. Segundo Cardoso e Gomes (2011), devido as dificuldades a CONAQ permanece ainda em processo de consolidação e organização interna.

Pode-se dizer que, desde a criação dessa instância nacional, esse movimento está em processo de articulação. Dois aspectos podem ser indicados como dificultadores para a articulação nacional dessa luta. Um primeiro elemento seria a dificuldade de comunicação, pois qualquer tipo de movimento nacional no Brasil enfrenta essa dificuldade dada a vasta dimensão territorial do Brasil. No caso das comunidades negras de quilombos, esse elemento é agravado pelo fato desses grupos estarem em sua maioria nas zonas rurais. Um outro aspecto está relacionado à ausência de recursos econômicos para que o movimento quilombola consiga intensificar a mobilização nacional. (CARDOSO E GOMES, 2011, p.)

Esse processo de construção de organização interna, construção de identidade, consolidação da entidade e busca por autonomia pode ser observado a partir de relatos sobre os congressos realizados pela CONAQ, em entrevistas concedidas por militantes da organização. O primeiro encontro ocorreu em 1995, em Brasília, como apontado acima. Segundo Givânia⁶, este encontro foi importante para afirmar a existência dos quilombos contemporâneos no Brasil.

⁶Entrevista realizada com Givânia Maria da Silva por ocasião da III Conferência de Promoção da Igualdade Racial, em Brasília, realizada pelo Governo Federal Brasileiro, em 2013. Givânia é quilombola, nascida no Território Quilombola Conceição das Criolas, localizada em Salgueiro - PE. É membro fundadora da Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos - CONAQ. Educadora quilombola, graduada em Letras e especialista em Programação de Ensino e Desenvolvimento Local Sustentável. Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília-UnB (2010-2012) e doutoranda do curso de Sociologia na mesma Universidade (2017-2020). Pesquisa educação escolar quilombola, organização de mulheres quilombolas e questões agrárias em quilombos. Atuou como coordenadora de regularização fundiária dos territórios quilombolas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA (setembro de 2007- fevereiro

No primeiro encontro a gente fez um levantamento e tínhamos a notícia de 412 comunidades em todo país e hoje o Estado Brasileiro já certificou mais de duas mil, já tem ações de políticas públicas que já incidem em cerca de cinco mil comunidades, por exemplo, o CAD Único já tem registro de quilombolas de cinco mil comunidades. O que quer dizer que a fala da CONAQ de que existem mais de cinco mil comunidades no Brasil não é uma fala ilusória. É uma fala real, porque se o Estado, por meio da certificação certificou mais de duas mil, mas políticas públicas do governo já registram a existência de quilombolas em cerca de cinco mil esta fala da CONAQ procede. Essa é uma questão importante. Aquele encontro primeiro serviu para afirmar a existência daquelas, até então, 412 comunidades. Isso significa dizer que até 1995 essas comunidades eram totalmente invisibilizadas. Por que de 400 pra cinco mil é um numero significativo. Então a CONAQ teve e tem esse papel do protagonismo quilombola. Com todas as suas limitações, com todas as dificuldades, ela tem esse papel. (GIVÂNIA, 2013)

Esta fala de Givânia é emblemática, pois quantitativa o sucesso da afirmação e construção destes novos sujeitos sociais criados a partir do Artigo 68 da Constituição. Como apontado acima, o quilombo colonial era marginalizado e identificado de forma pejorativa historicamente pela institucionalidade. Esta imagem permaneceu (e ainda permanece) por muitos anos no imaginário da população brasileira, dificultando que as comunidades negras rurais se auto identificassem (e ainda se identifiquem) como Comunidades Remanescentes de Quilombos, mesmo após a ressemantização acadêmica, política e jurídica da categoria quilombo em sua contemporaneidade.

Compreendo que a afirmação de Givânia, sobre o salto de 412 para cinco mil comunidades identificadas, mostra-se orgulhosa, pois, afirma o trabalho intenso de formação política da CONAQ em reafirmar o caráter histórico positivo do quilombo junto às comunidades negras rurais, apontando para estas comunidades a importância de adotar a auto declaração como forma de reconhecimento, que podem resultar em acesso aos benefícios (como titulação de terras e políticas públicas específicas) conquistados a partir do reconhecimento governamental.

No ano seguinte, em 1996, ocorre a primeira reunião da Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades de Quilombo, segundo Costa (2008)

A CONAQ foi criada no dia 12 de maio de 1996, em Bom Jesus da Lapa/BA, após a realização da reunião de avaliação do I Encontro Nacional de Quilombos. Da referida reunião participaram representantes dos quilombos de Frechal/MA, Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses (CEQ-MA), Rio das Rãs, Lages dos Negros e Rio de Contas/BA, Conceição das Crioulas e

2015) e Secretaria Nacional de Políticas para Comunidades Tradicionais da SEPPIR de março de 2015 a maio de 2016.

Castainho/PE, Mimbó/PI, Mocambu/SE, Campinho da Independência/RJ, Ivaporunduva/SP, Furnas do Dioniso e Furnas da Boa Sorte/MS, Kalungas/GO e as entidades CCN/MA, SMDH, Grupo de Trabalho e Estudos Zumbi (TEZ/MS), Comissão Pastoral da Terra (CPT/BA), Grupo Cultural NigerOkám-Organização Negra da Bahia, dos Agentes Pastoral Negros (APN's/GO), Grupo Cultural Afro Coisa de Nego/PI, Movimento Negro Unificado- MNU dos Estados da BA, GO, PE, RJ e DF. (COSTA, 2008, p.3)

O segundo encontro ocorrido em Salvador BA, em 2000, é emblemático ao promover a separação institucional entre o movimento negro e o movimento quilombola. Para Givânia,

O segundo encontro aconteceu na Bahia, foi um encontro de mudança, de definição de estratégia, de pensar como a CONAQ, como uma organização nacional se estruturaria e ali tomou-se a decisão de que a representação seria dos próprios quilombolas e não mais de entidades. E aí tiveram alguns ruídos e incompREENSões que as pessoas foram ao longo do tempo percebendo que o que a gente queria naquele momento não era nos afastar da perspectiva do movimento negro, pelo contrário, era fortalecer um campo do movimento negro que tem uma pauta específica, que são os quilombos. E sempre soubemos colocar, naquele momento [constituinte] haviam alguns quilombolas, mas muito foi a articulação do movimento negro. Ninguém tem dúvidas disso e eu faço questão de pessoalmente registrar isso porque isso é história. (GIVÂNIA, 2013)

Esta fala de Givânia refere-se a busca da autonomia política dos quilombolas com relação ao movimento negro geral nacional, esta separação não é fruto de uma ruptura entre o movimento quilombola e o movimento negro, mas fruto do amadurecimento político destes atores que não mais se deixariam representar por interlocutores do movimento negro. Ou seja, não há a separação, apenas uma segmentação que visa colocar os quilombolas no centro das discussões públicas sobre os assuntos relativos às suas comunidades. Ainda segundo ela,

Eram outros atores negros que estavam lá 1988 e que talvez nem tivessem a dimensão do que seria hoje, porque até 1995 se tinha a ideia de que seriam muitos quilombos, mas ninguém tinha ideia de que poderia chegar onde está chegando. Porque esses sujeitos viveram excluídos de qualquer perspectiva de política pública e de acesso ao direito. (GIVÂNIA, 2013)

Como vimos acima, no tópico sobre a Constituinte e a inclusão do artigo 68, a questão quilombola foi incorporada de forma urgente e utilizando como estratégia o centenário da abolição por militantes do movimento negro organizado, segundo Arruti (2006), houve a tentativa, sem sucesso, de comunicação com atores que pudessem fornecer respostas e uma melhor formulação ao texto final,

Um assessor daquela mesma comissão, afirma ainda, que o artigo teria sido algo improvisado, sem uma proposta original ouvir clara ou maiores discussões posteriores, ainda que seja evidente a sua inspiração histórica e arqueológica e o desenvolvimento do “problema social” implicado no tema. Isso de certa forma é

conformado com depoimento de um militante do movimento negro do Maranhão. Um dos responsáveis pelo largo levantamento de grupamentos negros rurais no interior do estado - entre os quais já eram identificadas diversas “comunidades” originadas de antigos mocambos e quilombos - foi Ivo Fonseca, que chegou a ser consultado na época da introdução do artigo na Carta mas não pôde contribuir com nenhuma sugestão. Assessores da Deputada Benedita da Silva teriam entrado em contato com o Centro de Cultura Negra para recolher propostas, “mas foi mas foi uma coisa muito de repente e eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso”. (ARRUTI, 2006, p.68)

Ou seja, a partir das citações acima, uso dizer que, o quilombo contemporâneo por ser uma criação inédita, fruto “de uma conversão simbólica do próprio quilombo como metáfora” (Arruti, 2006, p71), ao constituir-se como realidade social, em 1988, não possibilitaria ser objeto de nenhum tipo previsão, pois, a sua categorização dependeria do resultado de disputas políticas por classificação, realizada posteriormente por agentes interessados, como quilombolas, militantes do movimento negro, estudiosos e administradores governamentais.

Sobre a decisão da CONAQ de se tornar um órgão seguimentado do Movimento Negro, Cardoso e Gomes (2011) identificam duas explicações para a busca de autonomia do movimento quilombola com relação ao movimento negro. A saber,

A primeira liga-se ao fato de este grupo étnico ter uma pauta específica, qual seja, a luta por território para grupos que estão em sua maior parte no meio rural, sendo necessário construir um movimento que atenda a essas especificidades. A segunda explicação está relacionada ao temor de que o movimento quilombola ficasse subsumido à ampla pauta do movimento social negro, sendo tutelados demais, fazendo com que os quilombolas ficassem submetidos a uma agenda e pauta definidas pelos movimentos sociais negros. (CARDODO E GOMES, 2011, p.11)

Dialoga com esta questão os argumentos apresentados anteriormente por Givânia. Em relação a essa segunda explicação formulada pelos autores, a militante afirma que,

Então o encontro de 2000 foi pra isso, inclusive num momento em que a CONAQ já estava participando das conferências regionais de promoção de igualdade racial, contra o racismo, de todo processo preparatório (para Durban⁷), teve representação na Conferência que aconteceu em Santiago, que ocorreu em dezembro de 2000. Participou da Conferência de Durban. E se você pegar o documento de Durban, vai pegar ali a fala da CONAQ, da pra identificar claramente onde a CONAQ falando,

⁷ A I Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, conhecida como Conferência de Durban, correu entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, em Durban na África do Sul. Havia cerca de 173 países, 4 mil organizações não governamentais (ONGs) e um total de mais de 16 mil participantes discutiram temas urgentes e polêmicos. O Brasil estava presente, com 42 delegados e cinco assessores técnicos.

ela está ali falando das comunidades rurais de regularização de território.
(GIVÂNIA, 2013)

Ou seja, os quilombolas organizados já ocupavam espaços em delegações para eventos nacionais e internacionais, em composição com o movimento negro geral. A separação entre os dois movimentos seria necessária para que, naquele momento, os espaços de atuação e formulação de políticas públicas para a população negra, pudessem ser ocupados através da reserva de vagas diretamente separada para quilombolas. Desta forma, durante a composição de delegações para estes eventos não haveria a necessidade de disputa de espaço político com outros representantes negros não quilombolas, possibilitando que estes atores quilombolas pudessem manifestar se e tomar pra si o seu lugar de fala.

O terceiro encontro da CONAQ possuiu um caráter mais reflexivo; teve como objetivo pensar os novos rumos do movimento e uma nova pauta de reivindicação. A partir da mudança na conjuntura e do contexto político, se propôs pensar as necessidades dos quilombos contemporâneos para além das titulações, ou seja, incluir a necessidade da formulação de políticas públicas específicas para estas comunidades. Segundo Givânia,

O terceiro encontro foi em Recife, esse foi um encontro mais de pensar os novos rumos das políticas pra quilombos, considerando que havia naquele momento uma mudança significativa no país, com a eleição do presidente Lula. A CONAQ havia feito uma reunião com o governo de transição, e tinha pautado a anulação do decreto 3912, que era do Fernando Henrique Cardoso, que era nocivo a perspectiva quilombola. Então 2003 foi pra pensar como esse novo Brasil se comportaria no que se refere às políticas públicas, até ali não havia SEPPIR, até ali não havia Coordenação de regularização de territórios no INCRA, até ali era o pensamento do movimento negro, quilombola e não quilombola, pensando para dentro do Estado, mas de fora deste estado, dessa estrutura estatal. Então, esse encontro foi para pensar a terra como ponto central, mas a gente precisava que o governo desse importância para outras pautas, como saúde, educação, inclusão das comunidades nas políticas públicas. (GIVÂNIA, 2013)

O quarto encontro da CONAQ, ocorrido em 2011, voltou-se para a organização interna da entidade, a escolha de uma diretoria e a consolidação da CONAQ como representante institucional oficial dos quilombos no Brasil. Este encontro reuniu, segundo Costa (2008), representantes de quilombos de 22 estados da federação. No qual, decidiu se que a coordenação seria formada por 104 integrantes, sendo destes 52 titulares e 52 suplentes, e uma coordenação executiva de 10 pessoas, sendo duas de cada região do Brasil. Desde 2002, com o objetivo de melhorar a comunicação entre as comunidades, a CONAQ conta com

uma secretaria operativa em Brasília, onde trabalham em tempo integral uma secretária e conta com a presença de dois coordenadores executivos.

Givânia aponta que,

A CONAQ consegue, mesmo não sendo uma entidade que não tem toda uma estrutura formal, ela não tem personalidade jurídica, por exemplo, é um movimento e o é por decisão política dos quilombolas, desde o inicio sempre defendemos que a CONAQ seja um movimento e não uma ONG. Mas tem cumprido esse papel da afirmação desse direito e da inclusão da perspectiva das comunidades para ter acesso às políticas públicas. (GIVÂNIA, 2013)

Neste sentido, a CONAQ conta com parcerias com outras organizações e fundações, com o objetivo de estabelecer redes que sejam capazes suprir as demandas sociais da entidade em caso da necessidade do uso de documentos formais como, por exemplo, Estatutos e CNPJs. Segundo Givânia,

E esse diálogo é feito na perspectiva da promoção das políticas públicas. A CONAQ tem se relacionado com esse mundo, tanto governamental como de organizações negras e não negras. Hoje tem outros parceiros, nos estados a partir de suas demandas... As organizações são importantes, mas elas precisam caminhar de acordo com os interesses dos quilombolas, porque às vezes elas têm outras perspectivas, outras leituras de mundo que nem sempre são compatíveis com a que o quilombola tem. Então às vezes as construções não se dão às vezes de forma harmoniosa. (GIVÂNIA, 2013)

Givânia ao se referir às parcerias realizadas com intelectuais e agentes do Ministério Público na construção da argumentação em defesa dos quilombolas contemporâneos, afirma que,

Eu costumo dizer muito assim, que a CONAQ tem essa relação com esses grupos na linha de que ela ajudou a formar pensamentos nesse campo. Trazer essa voz. O Ivo, um companheiro do movimento quilombola diz assim: “A minha obrigação é falar, do jeito que eu sei falar, a sua é escrever com fidelidade o que eu falo.”. O que ele está dizendo com isso? “Eu escrevo pouco, eu sei pouco escrever, mas eu sei falar, e você trata de escrever corretamente, já que você domina a escrita, o que eu falo.”. Essa é a fala do Ivo! E foi um pouco isso que nós fizemos. Foi falar do nosso jeito quilombola para que alguém interpretasse e associasse isso a um direito. Esse foi o nosso principal papel e que hoje se tornou no que é, os decretos que regulamentam a terra, as diretrizes curriculares para educação quilombola, se tornou nessas políticas e nesses conceitos que vem sendo formulados. Ainda, óbvio, com bastante deficiência, eu diria, mas na linha de uma construção. (GIVÂNIA, 2013)

Neste sentido, na fala de Givânia é possível observar que a presença de agentes, (como antropólogos, juristas, representantes governamentais) presentes em diversas esferas, são importantes para construir a argumentação necessária para que as Comunidades

Remanescentes de Quilombos possam obter o registro dos territórios ocupados. Desta forma, se faz imperativo compreender quais são os agentes responsáveis por essa tradução acadêmica e jurídica da realidade e a sua importância no processo de formulação de políticas públicas para estas comunidades negras rurais.

Nos próximos capítulos busco compreender o papel da Fundação Cultural Palmares e sua formulação e execução de políticas para comunidades quilombolas, os atores responsáveis por estas políticas e pela condução da entidade, bem como, estas foram mudando através do tempo e das conjunturas políticas que se apresentaram.

Capítulo II

A Fundação Cultural Palmares e as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil: da gênese da FCP ao Plano plurianual 2000-2003.

II A Fundação Cultural Palmares e as políticas públicas para Quilombos no Brasil: o Plano plurianual 2000-2003.

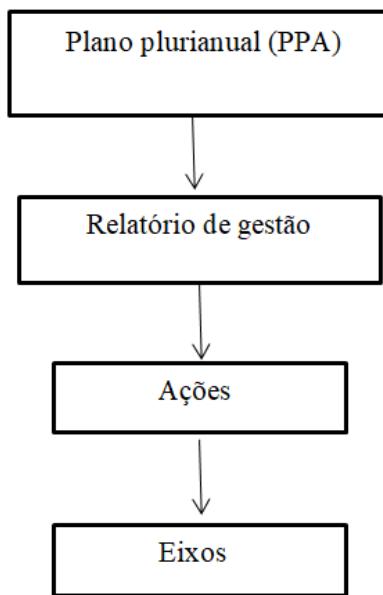
Neste segundo capítulo, trago inicialmente um histórico sobre a Fundação Cultural Palmares - FCP. Esta entidade integra o Ministério da Cultura e é responsável, desde 1988, por valorizar, divulgar, preservar e apoiar a cultura afro-brasileira. Até 2003, a FCP era a única entidade do executivo com a incumbência de titular, formular, apoiar e realizar programas e projetos com o objetivo de proteger as Comunidades Remanescentes de Quilombos.

Através desse histórico, tenho como objetivo compreender a atuação da FCP junto à essas comunidades. Para tal, utilizo como fontes documentos chamados de *relatórios de gestão*, disponibilizados pela entidade, em seu sítio da internet. Estão disponíveis desde o 2000 até o ano de 2016. No entanto, nesta dissertação, opto por trabalhar com os relatórios até o ano de 2011. Estes relatórios, embora sejam produzidos anualmente, seguem por padrão as diretrizes elaboradas nos *Planos plurianuais* (PPA's), que possuem duração de quatro anos e não coincidem com os quatro anos de mandato do executivo vigente. Ou seja, o ultimo ano de um determinado plano plurianual é sempre o mesmo ano do inicio de um novo mandato.

A Fundação Cultural Palmares conceitua o Plano Plurianual (PPA) como sendo,

O instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, promovendo a identificação clara dos objetivos do governo, a integração do planejamento e do orçamento, a gestão empreendedora orientada para resultados, a garantia da transparência, o estímulo às parcerias e a organização de ações de governo em programas. (FCP, 2018. p.1)

Ou seja, neste capítulo, realizo uma análise documental sobre a sistematização das ações da Fundação Cultural Palmares apresentadas nos relatórios supracitados, tendo como foco as políticas públicas para CRQ's. Estas ações se apresentam elencadas em eixos com nomenclatura e dotadas de orçamento financeiro específicos, como se pode visualizar no organograma apresentado a seguir.



A Fundação exerce, ainda, um trabalho junto ao IPHAN de tombamentos e preservação arqueológica de quilombos em cumprimento aos artigos 215 e 216 da Constituição Cidadã de 1988. Sobre este tema, assimilo as críticas da cientista social e mestre em Patrimônio Cultural – IPHAN, Beatriz Accioly Vaz (2014), que versa sobre o tombamento dos sítios arqueológicos quilombolas. Ela começa seu artigo resgatando os textos constitucionais que balizam a elaboração deste eixo de atuação da FCP em seus PPA's. Segundo ela,

A respeito do reconhecimento das referências culturais afrodescendentes, a Constituição prevê em seu artigo 215 a proteção das manifestações culturais afrobrasileiras e estabelece, no 5º parágrafo do artigo 216, que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Ao mesmo tempo, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que o estado reconhecerá a propriedade definitiva das terras que estejam ocupadas pelos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Temos assim, no texto constitucional, dois artigos distintos que tratam especificamente da questão dos quilombos, além de um terceiro que aborda dentro da rubrica genérica das políticas culturais. No entanto, na proposta inicial do artigo constitucional que trataria da questão dos quilombos feita pelo Deputado Carlos Alberto de Oliveira durante a Constituinte, o tombamento estava atrelado ao reconhecimento da posse das terras das comunidades, sendo que esse recairia sobre as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas e sobre os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. Tal proposta acabou sendo desmembrada e modificada, ficando o tombamento restrito aos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos na parte que fala sobre a cultura no corpo da Constituição; e a questão fundiária, exilada no corpo “transitório” (VAZ, 2014, p.37)

Ou seja, o tombamento torna-se uma questão confusa, pois, como vimos no primeiro capítulo, cientistas sociais tem buscado construir a ressemantização do termo quilombo com a finalidade de designar comunidades quilombolas dotadas de uma realidade contemporânea, ocupada por moradores que vivem e reproduzem naquele espaço modos de vida específicos e os tombamentos por outro lado se referem as reminiscências históricas, documentais e arqueológicas as quais evocam a visão frigorificada de quilombo histórico.

Desta forma, segundo Vaz (2014),

Os órgãos governamentais, por sua vez, responsáveis por gerir e implementar as políticas públicas relacionadas a essas populações e garantir os direitos previstos na Constituição, precisaram se organizar e criar normas que orientassem suas ações. Nesse sentido, foi criada, em 1994, a Subcomissão de Estudos e Pesquisas, formada por técnicos da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), com o objetivo de cumprir as disposições do 5º parágrafo do art. 216. [...] Então, a princípio FCP e IBPC desenvolveriam um trabalho em conjunto e, o que deve ser destacado, os artigos constitucionais que abordam a questão quilombola seriam tratados de forma articulada. (VAZ, 2014, p. 37)

A partir deste relato a autora faz a crítica com relação à forma com a qual esta questão é conduzida, ou seja,

Não se considerava a concepção contemporânea de quilombo, baseada não na origem desse, mas na forma presente como seus membros se identificam e marcam distinções em relação a outros grupos e à sociedade envolvente. Tampouco considera-se que mesmo os quilombos “formados originalmente por negros escravos fugidos” poderiam ser uma comunidade contemporânea, que se manteve em um território específico reproduzindo suas formas próprias de sociabilidade. O foco estava nos “vestígios”, naquilo que restara de uma coletividade que não mais existia. Por essa perspectiva, negava-se a contemporaneidade dos quilombos e, por consequência, o comprometimento das políticas patrimoniais com esses grupos. Tratava-se mais de uma atuação de cunho arqueológico e histórico, desprovida de interlocutores. Recentemente, esse parecer vem sendo revisado, e o tombamento dos quilombos volta a ser objeto de discussão. (VAZ, 2014, p.37).

Como resultado deste processo a autora aponta que,

Até o presente foram tombados apenas dois quilombos – a Serra da Barriga, antigo Quilombo dos Palmares, e os remanescentes do antigo Quilombo do Ambrósio –, não ocupados atualmente por populações que se reconhecem como quilombolas, ou remanescentes de quilombo, mas territórios historicamente consagrados como lugares em que existiram quilombos, na concepção mais restrita do termo. Apesar disso, existem processos de tombamento no Iphan, abertos desde a década de 1990, relativos a quilombos contemporâneos certificados pela Fundação Cultural Palmares. Percebem-se, com isso, as dificuldades do órgão em pôr em prática tal preceito constitucional e articular o instrumento do tombamento em contextos em que as comunidades quilombolas não são “vestígios” ou “marcas de um passado”, mas coletividades vivas. (VAZ, 2014, p.41)

Diante deste problema científico apresentado por Vaz (2014) com relação ao tombamento de quilombos contemporâneos como reminiscências históricas e buscando ser fiel e coerente com a ideia apresentada no primeiro capítulo, em que comprehendo o Quilombo como um advento contemporâneo, em oposição a visão frigorificada do mesmo, opto por manter o foco nos eixos destinados a políticas públicas para estas CRQ's, excluindo da análise os eixos que se direcionam aos tombamentos e preservação arqueológica, documental e histórica dos mesmos.

No que se refere a atuação específica da FCP com relação às CRQ's, busquei trabalhos acadêmicos sobre esse tema, mas não obtive sucesso, fato que se mostra negativo, por um lado, pois não há autores com os quais possa dialogar. Por outro lado, possibilita um olhar focado nos materiais institucionais, bem como a possibilidade de me aventurar na observação bruta sobre a atuação desta entidade no que se refere às CRQ's no Brasil contemporâneo. Diante disso, buscarei contextualizar as mudanças nas ações e formatos dos documentos levando em consideração o cenário político nacional do momento.

A seguir, trarei a reflexão de Frederick Barth (1989) com a finalidade de me instrumentalizar teoricamente no que se refere a auto atribuição dos povos, incorporada na política de concessão de certificados de auto atribuição, emitidos pela FCP a partir de 2003. Da mesma forma, recorrerei a Eliane O'Dwyer (2002) para compreender o papel dos antropólogos nesse processo de identificação das CRQ's. Por fim, terminarei o capítulo explicitando a importância das resoluções da Convenção 169 da OIT para povos tribais e sua influencia no cenário político nacional.

2.1. A Fundação Cultural Palmares - FCP: Os antecedentes históricos e o seu nascimento.

A Fundação Cultural Palmares - FCP foi fundada em 22 de agosto de 1988, com objetivo de responder as demandas trazidas pela nova constituição. Esta entidade é ligada ao Ministério da Cultura (MINC) e tinha, na época, a “finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.” (Lei nº 7.668, de 22/08/88). Cabia a esta entidade, dentre outras competências, “realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos,

proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.” (Lei nº 7.668, de 22/08/88).

Por ocasião dos 20 anos da Fundação, a redação da 4º edição da “Revista Palmares: Cultura Afro Brasileira” solicitou ao primeiro Presidente da FCP um artigo. Nele, Carlos Moura⁸ desenhou como surgiu a demanda de construção da entidade, a saber:

Poder-se-ia dizer que essa Fundação Cultural Palmares foi gestada nos idos de 1979, quando, em Uberaba/MG, um grupo de negras e negros reuniu-se para promover debates e formas de valorização da cultura afro-brasileira e, consequentemente, elevara auto-estima da comunidade negra. Duas consequências advieram do mencionado encontro: a Carta de Uberaba e a criação do Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB), em Brasília. Com efeito, os militantes da Capital Federal, embalados pelas conclusões de Minas Gerais, decidiram instituir uma entidade do movimento negro no Distrito Federal e a Carta de Uberaba foi inscrita nos Anais do Senado Federal por iniciativa do então senador Itamar Franco. (MOURA, 2008, p.8)

Seguindo seu relato, Carlos Moura aponta como importante marco a Marcha anual à Serra da Barriga, em Alagoas,

Entre 1979 e 1989, em todo dia 20 de novembro, realiza-se uma peregrinação à Serra da Barriga, em Alagoas, no município de União dos Palmares, local sagrado, onde, por 100 anos os quilombolas, cujo líder mais destacado foi Zumbi, enfrentaram tropas do Império e capitães-do-mato. Decorridos tantos anos, a romaria se repete, até hoje. (MOURA, 2008 p.11)

Estas marchas consistiram em importantes espaços de articulação entre militância, políticos e acadêmicos dispostos a combater o racismo e promover a melhora na vida da população negra brasileira. Desta forma, Carlos Moura cita os principais participantes destas atividades,

Foi lindo assistir na primeira caminhada em 1979, ao raiar do dia 20 de novembro, Mãe Hilda montada num burro subindo a serra. Liderando a militância, Abdias do Nascimento. Os participantes contavam com o apoio do então reitor da UFAL, João Azevedo, e do movimento negro, representado pela Associação Cultural Zumbi, sob a coordenação do Zezito Araújo, e a colaboração da Fátima, da Wanda e da Silvete. Quatro companheiros que sustentaram nas Alagoas a missão do resgate de Zumbi. Interessante notar a ausência de parlamentares alagoanos e a pálida participação dos executivos municipal e estadual. Entidades as mais diversas, lideradas por militantes negros, tomaram a si a tarefa de aprimorar os estudos, as pesquisas, as propostas, as denúncias de racismo, com o objetivo de contribuírem para um país mais democrático e igual, um país que ultrapasse as barreiras do preconceito e da

⁸Carlos Alves Moura é advogado, secretário-executivo da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), da Conferência Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB). De 1988 a 1990, implantou e presidiu a Fundação Cultural Palmares (FCP/Minc). Foi coordenador geral do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC), na própria FCP. Foi assessor para os assuntos da cultura afro-brasileira no Ministério da Cultura. (*Global Peace Leadership Conference - https://gplcbrasil.org/speaker/carlos-alves-moura/*)

discriminação contra a comunidade negra. Diversas foram as participações. Porém, vale lembrar o Floresta Aurora, em Porto Alegre/RS, o Elite Clube e a Frente Nacional Afro-Brasileira (Fenabra), em Uberaba/MG, o Ilê Ayê e o Olodum, em Salvador/BA, o Centro de Cultura Negra (CCN), em São Luiz/MA. Além do Centro de Defesa do Negro (Cendenpa), em Belém/PA, o Instituto de Pesquisas da Cultura Negra (IPCN), no Rio de Janeiro/RJ, o Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB), em Brasília, líderes dos encontros de negros do Norte e Nordeste, bispos e padres católicos, mães e pais-de-santo, todos unidos na corrente negra da reafirmação da marcante presença de africanos e afro-brasileiros na formação da nacionalidade. Participavam, também, ativamente os artistas Milton Gonçalves, Gilberto Gil, Zezé Mota, Paulinho da Viola, Martinho da Vila e outros. O Grupo União e Consciência Negra (Grucon), formado por militantes negros católicos, nasceu nos anos 1970 e atuou fortemente. Trata-se da entidade que precedeu a Pastoral Afro-Brasileira (MOURA, 2008 p.11)

Sobre a conjuntura vivida, Carlos Moura assinala a participação do movimento negro brasileiro na luta contra a repressão militar, afirmando que o mesmo utilizava-se das brechas existentes no regime para construir espaços de resistências. Assim, segundo ele, o embrião institucional da fundação dá-se no inicio do período democrático,

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura (MinC), cujo primeiro titular da pasta, embaixador José Aparecido de Oliveira, instituiu a Assessoria de Cultura Afro-Brasileira. Nascia, no âmbito do Governo Federal, um mecanismo destinado a trabalhar os assuntos pertinentes à cultura afro-brasileira, a partir da reinterpretiação histórica e da reivindicação das entidades do movimento negro. Ao tempo de secretário da Cultura, em Minas Gerais, José Aparecido criara idêntico espaço e, em São Paulo, o governador Franco Montoro instituíra o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de São Paulo. A Assessoria atuava em sintonia com as agremiações negras, com as universidades, com os governos estaduais. Procurava ser o agente catalisador das aspirações culturais e sociopolíticas afro-brasileiras. No Itamaraty, buscava o intercâmbio com os países africanos ao sul do Saara, cujos embaixadores faziam-se presentes na Serra da Barriga e em debates, conferências, exposições de artes plásticas, sessões musicais e teatrais, além de muitas outras iniciativas culturais. Fazia coro aos que condenaram apartheid na África do Sul e exigiam a libertação da Namíbia. O bispo Desmond Tutu, da África do Sul, visitou Brasília, Salvador e Recife. Sam Mujoma, à época exilado na França, hoje presidente da Namíbia, também esteve em Brasília (MOURA, 2008, p.8).

Neste sentido, podemos observar o contexto histórico do nascimento desta entidade e os atores fundamentais no processo de institucionalização das demandas do movimento social negro organizado com relação às políticas públicas direcionadas para este público.

Como mencionei páginas atrás, este capítulo tem como objetivo sistematizar e observar as mudanças do trabalho da FCP, levando em consideração a conjuntura política do cenário nacional, em especial, no que diz respeito às CRQ's no Brasil. Para tanto, utilizei como fonte os relatórios de gestão que, a partir do ano 2000, começaram a ser

disponibilizados pela própria FCP em sua página na internet. Observar estes documentos tornou possível o acompanhamento das políticas empregadas pela entidade.

Sistematizo abaixo estes relatórios, me atentando apenas às sessões e ações concernentes às políticas públicas direcionadas às CRQ's. Opto, ainda, por seguir a divisão empregada pelo governo brasileiro, levando em consideração os planos plurianuais (PPA) entre os anos de 2000 e 2004.

Ou seja, nesta próxima sessão me atento ao plano plurianual de 2000-2003, no qual os três primeiros anos residem sob o Presidente da república Fernando Henrique Cardoso e o ultimo no primeiro ano da presidência de Luis Inácio Lula da Silva.

2.2 Relatório de gestão da Fundação Cultural Palmares: Plano plurianual 2000-2003

Como assinalado anteriormente, embora desde 1988 fosse responsável, dentre outras coisas, por emitir as certificações aos quilombos nacionais, somente a partir do ano 2000, na presidência de Fernando Henrique Cardoso e sob a responsabilidade de Carlos Moura, a Fundação Cultural Palmares tornou-se apta a registrar em cartórios e obter portaria regulamentadora dos procedimentos necessários.

A Fundação Cultural Palmares tem em sua lei de criação a atribuição legal de fazer cumprir o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como também é parte legítima para efetuar o registro do título de reconhecimento de domínio junto aos cartórios de registro de imóveis, a partir da edição da MP 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000. A Portaria n.º 040 de 13 de julho de 2000, regulamenta os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro em cartório, das terras das comunidades remanescentes de quilombos. (FCP, 2000, p.3).

Da mesma forma, em 21 de dezembro de 2000, é assinada a MP 2.049-26, que assinala que o Ministério da Cultura (MINC), através da FCP, tem como atribuição ainda “aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto”.

Ainda neste ano, é implantado um novo modelo de gestão federal e a FCP começa a divulgar Relatórios anuais de gestão, através dos quais se torna possível acompanhar o andamento das políticas públicas, gestão de territórios quilombolas e titulação de terras.

No plano plurianual de gestão 2000-2003, a fundação desenhou o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Remanescentes de Quilombo, no qual contou

com parcerias com governos estaduais, municipais, organizações não governamentais, núcleos de estudos especializados e coletivos voltados aos direitos humanos e do movimento negro para o desenvolvimento de programas e projetos locais que visavam a auto sustentabilidade das comunidades. Segundo ele,

O novo modelo de gestão pública proposto no PPA 2000-2003 faz com que a FCP atue e interfira na cultura do Estado e da sociedade para potencializar a inclusão da população negra no processo de desenvolvimento nacional, tendo como meta a consolidação da democracia plural. (FCP, 2000, p.9).

Este relatório apresenta 19 ações prioritárias, das quais três estavam voltadas para as CRQ's. São elas: “Capacitação de Recursos Humanos para o desenvolvimento sustentável das Comunidades Remanescentes de Quilombos; Tombamento de terras remanescentes de quilombos; Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos;” (p.4). A fundação buscou, assim,

Investir recursos para a implementação de projetos de capacitação, formação de mão de obra especializada para o turismo local, cultural e étnico, para a melhoria e o enriquecimento da qualidade dos artesanatos, para o fortalecimento da agricultura, dentre outros, é fundamental para atender às necessidades de vida das comunidades e o objetivo maior da Nação Brasileira, do Governo Federal e evidentemente da Fundação Cultural Palmares que é preservar e valorizar a cultura nacional. (FCP, 2000, p.9).

Neste momento, “o trabalho realizado pela FCP envolveu o estudo sócio-cultural e antropológico da comunidade, a delimitação e demarcação da área ocupada e os procedimentos necessários para a titulação das terras, até o seu registro em cartório de imóveis.” (p.10). Dentre estes procedimentos destacou-se a elaboração de relatórios técnicos antropológicos, levantamento cartorial e demarcação de áreas ocupadas, a titulação e registro em cartório civil, bem como o auxílio a elaboração de planos sustentáveis de desenvolvimento das comunidades atendidas.

O relatório aponta ainda a criação da Coordenação Nacional de Comunidades de Remanescentes de Quilombos. De acordo com o documento,

A FCP cresceu ainda mais em 2000 para cumprir a importante tarefa a que foi submetida, de implementar o artigo 68 da Constituição Federal, criou em janeiro de 2000, a Coordenação Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos – CRQ. A FCP criou procedimentos e atua direta e indiretamente nas Comunidades, identifica, reconhece, elabora relatórios técnicos que comprovam suas características enquanto remanescentes de quilombos. Faz levantamento cartorial, demarca as áreas por elas ocupadas, titula e apoia o processo de registro do título em cartório de imóveis, participa, apoia e propõe a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Comunidade. Estas ações são fruto da necessidade e da vontade

política do Governo Federal, em priorizar as comunidades mais vulneráveis do Brasil, na busca de seu desenvolvimento, em especial as comunidades negras rurais, os Remanescentes de Quilombos. As ações da Fundação Cultural Palmares, também implicam no aperfeiçoamento, na criação e na implementação de Leis que assegurem os Direitos e a proteção aos conhecimentos tradicionais, genéticos e culturais desta parcela da população brasileira.

(FCP, 2000, p.11).

É importante atentar para diferença entre a Coordenação Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos – CRQ, que é uma agência da Fundação Cultural Palmares criada com a responsabilidade de realizar os procedimentos voltadas às políticas públicas para Comunidades Remanescentes de Quilombos e a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos – CONAQ, que é o movimento social, citado no capítulo I, entidade representante dos quilombolas no Brasil.

A FCP destaca, ainda, a necessidade de apoiar espaços de discussão e troca de experiência entre quilombolas, por isso, segundo ela,

Em 2000, a FCP participou e patrocinou, ainda, a realização de vários encontros, seminários e debates que visem soluções para implementação de políticas públicas e de reparação das desigualdades sociais vividas pelas comunidades remanescentes de quilombos, discutindo temas como a articulação entre conceito/ação e ações práticas para o desenvolvimento sustentável; capacitar para a formação política; campanhas de divulgação e educação; acompanhamento, monitoração, avaliação de programas e projetos nas Comunidades Remanescentes de Quilombos. Estes temas foram tratados na Pré-Conferência Desigualdade e Desenvolvimento sustentável, Encontro preparatório para a Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizado em Macapá, no Amapá.

(FCP, 2000, p.11).

Sobre o modo de vida nos quilombos e as violências sofridas pelos quilombolas, relata,

Organizadas para garantir seu direito imemorial à propriedade da terra, as Comunidades Remanescentes de Quilombos são grandes preservadoras do meio ambiente, respeitam o local onde vivem e reivindicam condições que permitam a sua continuidade e permanência em suas terras. Esta população sofre constantes ameaças de subtração e expropriação territorial dos mais diversificados inimigos que cobiçam seus territórios por vários motivos: pela fertilidade do solo, pela riqueza em recursos naturais, pela qualidade da madeira, da água e pela riqueza do subsolo. O processo até a titulação das comunidades remanescentes de quilombos consolida parte do reconhecimento da influência da população negra na formação da sociedade brasileira e a importância de suas manifestações enquanto patrimônio cultural.

(FCP, 2000, p.9).

No período anterior a divulgação dos relatórios, entre 1988 e 2000, havia sido identificadas 743 comunidades remanescentes de quilombos no Brasil pelo governo brasileiro, das quais 39 haviam sido reconhecidas mediante publicação em Diário Oficial da União, e

apenas 18 títulos de domínio foram outorgados. Destes, treze no ano 2000. Desta forma, é possível observar que, pelo número de titulações em 2000 que a MP nº 2.049-26 possibilitou, a entidade adquiriu maior autonomia para a realização das titulações neste ano.

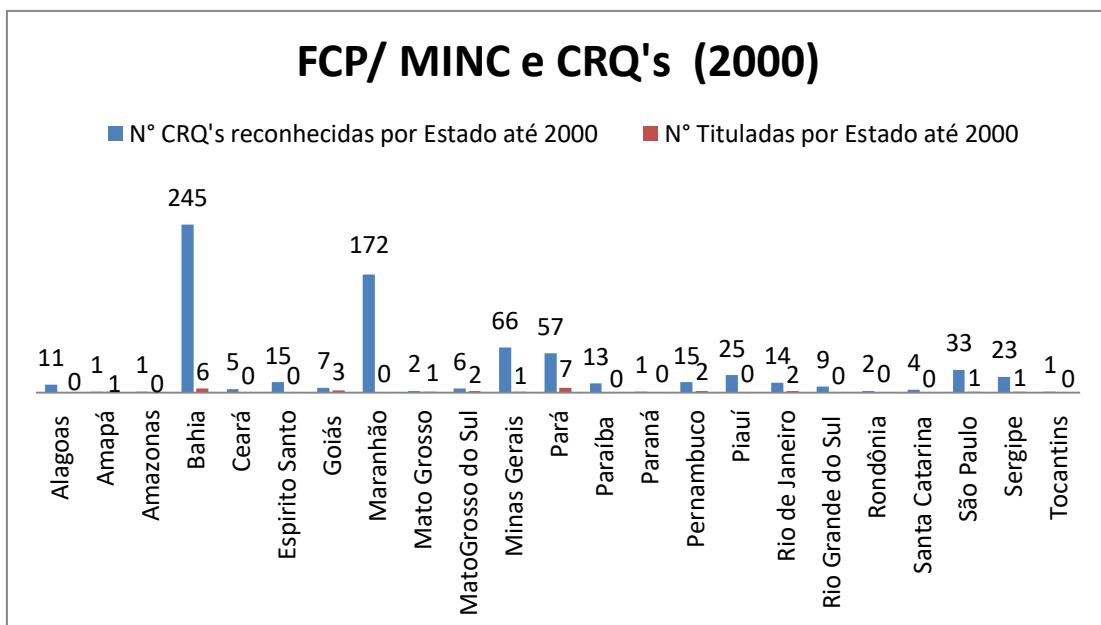
Tabela 1: Comunidades Tituladas por Estado da Federação em 2000

Comunidades	Estado
Curiaú	Macapá/AP
Mangal	Sítio do Mato/BA
Barra	Rio de Contas/BA
Bananal	Rio de Contas/BA
Riacho das Pedras	Rio de Contas/BA
Campinho da Independência	Paraty/RJ
Itamaori	Cachoeira do Pirá/PA
São José	Óbidos/PA
Mata	Óbidos/PA
Cuece	Óbidos/PA
Apui	Óbidos/PA
Silêncio	Óbidos/PA
Castanhaduba	Óbidos/PA
Porto Coris	Leme do Prado/MG
Kalunga	Cavalcante/GO
Monte Alegre	Cavalcante/GO
Teresina	Cavalcante/GO
Mangal/Barro Vermelho	Bom Jesus da Lapa/BA
Rio das Rás	Bom Jesus da Lapa/BA
Ivaporanduba	Eldorado/SP
Castaíinho	Caranhuas/PE
Conceição das Crioulas	Salgueiro/PE
Mata Cavalo	Nossa Senhora do Livramento/MT
Furnas de Boa Sorte	Corguinho/MS
Furnas do Dionísio	Jaguari/MS
Santana	Quatis/RJ
Mocambo	Porto da Folha/SE

Fonte: FCP, 2000, p.13.

Desta forma, apresento abaixo o gráfico que mostra a relação entre CRQ's reconhecidas e tituladas por Estado em 2000 pela FCP,

Gráfico 1: Relação entre CRQ's reconhecidas e tituladas por Estado em 2000



Fonte: FCP, 2000, p.13

O relatório de 2000 é escrito com certa liberdade editorial incomum. A primeira observação é o tamanho, este relatório apresenta apenas 36 páginas e não apresenta detalhamento orçamentário. A segunda observação é a possibilidade de observar uma linguagem militante em algumas partes, até mesmo panfletário, sobre a qual não se distingue a formalidade governamental da de um relato de uma organização do movimento social negro, como veremos em citações a seguir.

Com relação às titulações de terras, em 2000, este primeiro relatório expressa o desejo da administração da fundação de um maior número de comunidades. Como exemplifico a seguir,

Sabemos que ainda é expressivo o número de Comunidades Remanescentes de Quilombos a serem trabalhadas, representando porcentagem muito significativa nos índices da população excluída do processo de desenvolvimento nacional. O Programa Cultura Afro-brasileira do PPA 2000-2003 abre espaço para que esta realidade seja transformada. (FCP, 2000, p.9).

O perfil informal do relatório de 2000 deixa de existir no relatório de 2001. Nele é possível observar uma prestação de contas detalhada do uso dos recursos financeiros e humanos, bem como os bens da fundação. Prova desta diferença é o número de páginas que salta de 36, no relatório de 2000, para 238 páginas no de 2001.

No entanto, a estrutura permanece, e o PPA 2000-2003 continua a ser executado como o programado. As três ações direcionadas as comunidades permanecem da mesma forma, a saber,

Capacitação de Recursos Humanos para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos; Tombamento de terras remanescentes de quilombos; e Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos; (FCP, 2001, p.11).

O eixo dedicado aos quilombolas, que no relatório de 2000 intitulava-se “Ações realizadas através da Coordenação Nacional de Remanescente de Quilombo” passou a se chamar “Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos”, isto é, o mesmo nome da ação. Ou seja, a partir do relatório de 2001, a recém formada Coordenação Nacional de Remanescente de Quilombo da FCP não aparece mais, me induzindo a acreditar que tenha existido apenas naquele ano.

Como realização deste eixo, podemos citar o reconhecimento de cinco comunidades, são elas:

Tabela 2: Comunidades reconhecidas por cidade / Estado em 2001

CRQ's reconhecidas por Cidade/Estado	
Comunidade	Cidades / Estado
Comunidade de remanescentes de Casca	Mostardas - Rio Grande do Sul
Comunidade de remanescentes de quilombo de Sapatu	Eldorado – São Paulo
Comunidade de remanescentes de quilombo Andre Lopes	Eldorado – São Paulo
Comunidade de remanescentes de quilombo de Nhunguará	Eldorado – São Paulo
Comunidade de remanescentes de quilombo de Galvão	Eldorado – São Paulo

Fonte: FCP, 2001, p.27

Da mesma forma, a FCP/MINC em 2001 faz a projeção, através de convênios firmados com os governos de Pernambuco (no valor de R\$127.500,00) e Rio Grande do Sul (no valor de R\$175.500,00), de realização de reconhecimento, titulação e registro em cartório de cerca de 20 comunidades destes Estados.

Outra realização importante foi a promoção, junto com o INCRA, do I Encontro de Lideranças de Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas, que ocorreu entre os dias 12 e 14 de dezembro de 2001, o qual,

Este evento promoveu o diálogo das lideranças quilombolas com os órgãos governamentais que implementam políticas públicas de interesse dessas comunidades, promoveu também, a capacitação de agentes quanto aos aspectos relacionados ao desenvolvimento humano e da sustentabilidade econômica, cultural nas Comunidades Negras Rurais. (FCP, 2001, p.22).

Além das realizações apontadas acima, a FCP/MINC realizou registro junto aos cartórios de imóveis dos títulos de reconhecimento de domínio outorgados às Comunidades Remanescentes de Quilombos dos municípios de Jaguari e Corguinho no Estado do Mato Grosso do Sul. (p.22). Realizou ainda oficina na Comunidade de Curaíu/AM com a finalidade de construir o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

A oficina foi realizada com o objetivo de identificar e analisar a problemática das Comunidades remanescentes de quilombos, formular um plano de trabalho intersetorial em parceria com as instituições que atuam como desenvolvimento local sustentável, visando à solução de vários níveis dos problemas diagnosticados nas comunidades, bem como definir estratégias para formulação de uma política pública para as comunidades quilombolas. (FCP, 2001, p.23).

O relatório de 2000 relata como uma das atividades a inclusão de oito jovens quilombolas do Quilombo Campinho da Liberdade/ RJ na Escola Agrotécnica Federal de Bambuí, localizada em Varginha/MG. Em 08 de junho de 2001, a FCP assina um Termo de Cooperação Técnica com a escola que recebe, neste ano, como alunos, mais dez jovens da Comunidade Remanescente de Quilombo Curiaú/AP. Segundo a entidade, “A formação é voltada para as áreas da agroindústria e agropecuária. Durante a formação, os jovens quilombolas tem possibilidade de aperfeiçoar seus conhecimentos técnicos nessas matérias.”(p.24).

A entidade reafirma o incentivo e patrocínio à participação de agentes comunitários, tornando-os protagonistas destas ações e atividades. Esse patrocínio incentivava a participação em eventos locais, regionais e nacionais de formação política, programas de

desenvolvimento local e discussão de assuntos correlatos aos enfrentamentos sobre o direito à terra vividos por estas comunidades quilombolas através da seleção de projetos que realizaram atividades em todos os estados do Brasil.

No ano seguinte, houve a aprovação do Estatuto da FCP, através do Decreto 4474/02⁹, que trata da regulamentação da estrutura organizacional da mesma. O relatório deste ano aponta, ainda, quatro eixos principais de atuação, dos quais o último se dedica ao trabalho com relação às CRQ's. Sendo assim, cabe a FCP “Realizar estudos com vistas à titulação de terras dos remanescentes dos quilombos bem como determinar as suas demarcações que serão homologados mediante decreto” (p.100).

Os desdobramentos práticos deste eixo foram realizados em 2002, com apoio financeiro em parceria com o MEC à seis projetos voltados a formação continuada para docentes em comunidades quilombolas, dos quais, segundo o relatório, foram assistidos 203 professores e 5263 alunos; a elaboração de 14 estudos sobre a realidade dessas comunidades realizados por um antropólogo contratado; parceria com universidades, bem como o apoio à projetos de desenvolvimento sustentável e irrigação na Comunidade Remanescente de Quilombo Kalunga (GO), uma comunidade já titulada.

Neste relatório consta, ainda, que o planejamento era que, neste ano, ocorresse o reconhecimento de 10 comunidades, a titulação de cinco áreas e 14 delimitações de terras. No entanto, nenhuma destas previsões se concretizaram. Nenhuma titulação foi feita. Estas ações ocorreriam com orçamento advindo de emendas parlamentares que foram contingenciadas¹⁰.

Curiosamente, como dito acima, os Planos plurianuais não acompanham o calendário eleitoral do executivo, do parlamento e do senado nacional, ou seja, o último ano do PPA tem a previsão de ser desenvolvido no inicio de uma nova administração, que pode ou não ser de um mesmo presidente (em caso de reeleição), seu sucessor (alguém indicado pelo ex-

⁹ Anexo nº 7 desta dissertação

¹⁰O que é contingenciamento orçamentário? O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento> (Consulta em 04/05/2018)

presidente e/ou apoiado por ele e seu partido), ou de alguém eleito a partir de um partido que não faça parte desta base aliada.

Isto ocorreu em 2003. José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ex-ministro da saúde do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), também do PSDB, perdeu as eleições, ocorridas em 2002, para Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), que fazia oposição ao governo FHC.

O recém-eleito presidente nomeou para o Ministério da Cultura (MINC) o cantor e compositor Gilberto Gil e para a presidência da FCP Ubiratan Castro de Araújo¹¹. Este ano foi marcado por muitas mudanças institucionais importantes no que se relaciona ao processo de reconhecimento, observação cultural e defesa da titulação de territórios quilombolas.

Como explicitado no Capítulo I, o Artigo 68 da Constituição Nacional de 1988 reconhece os quilombos contemporâneos e concede aos quilombolas o direito a titulação das suas terras, mas somente em 2001 é assinado o Decreto 3912/2001 que regula os procedimentos necessários para realização deste processo de titulação. Dois anos depois, este decreto é revogado e substituído pelo Decreto 4814/03. Barbara Souza (2008) nos ajuda a compreender melhor o histórico destas mudanças legislativas e a participação da CONAQ neste processo.

Segundo ela, “O movimento quilombola teve participação estreita nas legislações que objetivaram a regulamentação do Artigo 68”(p.58). Em 1995, por ocasião da Marcha Zumbi, a CONAQ apresentou documentos exigindo a titulação das terras quilombolas, os quais

¹¹Ubiratan Castro de Araújo nasceu em 22 de dezembro de 1948. Iniciou seus estudos acadêmicos em 1967, no curso de História da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e também no curso de Direito na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Formou-se em Direito em 1971. Em 1973, cursou seu mestrado em História Econômica do Brasil na Universidade de Paris X – Nanterre, na França. Defendeu a dissertação Le Budget de l’État de Bahia, 1889/1930 (O orçamento do Estado da Bahia, 1889/1930). Entre 1988 e 1992, o professor Ubiratan muda-se novamente para Paris, para cursar o doutorado. Bira destacou-se na direção do Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO), da Universidade Federal da Bahia, entre 1999 e 2001. O último posto como gestor foi o de Diretor Geral da Fundação Pedro Calmon, da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, durante o governo de Jaques Wagner, entre os anos de 2007 a 2013. Em vida, Ubiratan Castro de Araújo foi contemplado com diversas homenagens e honrarias como o Troféu Clementina de Jesus, da UNEGRO (2001); a Medalha do Bicentenário da Restauração Portuguesa, da Academia Portuguesa de História (2001); Membro amigo da África - Liga dos amigos e estudantes africanos (2003); Amigo do Coração - Visão Bantu, ACBANTU - Associação de Preservação da Cultura Bantu (2004); Medalha de Ordem do Mérito Zumbi de Palmares - Grau Comendador do Governo do Estado de Alagoas (2005) e da Câmara Municipal de Salvador (2006); a Insígnia da Ordem do Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores (2005) e Medalha da Ordem do Rio Branco como diretor da Fundação Pedro Calmon (2010), entre outros. O professor também ocupava a cadeira 33, que foi de Castro Alves, na Academia Baiana de Letras. Orgulhava-se também das medalhas conquistadas na Olimpíada dos Funcionários Públicos, que recebeu pela participação dos funcionários da FCP. Faleceu em 03/01/2013.

surtiram projetos de lei no senado e câmara, apresentados respectivamente por Alcides Modesto (PT/BA) e Benedita da Silva (PT/RJ). “Este processo de mobilização do movimento quilombola e de parlamentares teve como primeiro resultado, no que diz respeito à legislação de âmbito federal, o Decreto 3912/2001”(p.58).

No entanto, este resultado não foi identificado como positivo pela CONAQ. A entidade defendia que os títulos de propriedade deveriam ser emitidos pelo INCRA, órgão responsável por tratar das questões agrárias no país e não pela FCP. Segundo Souza (2008), a CONAQ considerava este artigo inconstitucional, Desta forma,

O Decreto nº3912/2001 foi revogado pelo Decreto nº 4887/2003 em razão das várias críticas acerca da sua inconstitucionalidade. Dentre os vários pontos presentes em seu texto que se constituíam como inconstitucionais, está a adoção de critérios temporais para definir as terras pertencentes aos remanescentes de quilombos. No parágrafo único do Artigo 1º, o Decreto 3912/2001 aponta que somente poderia ser reconhecida a propriedade sobre terras das comunidades que eram ocupadas por quilombos em 1888 e aquelas ocupadas por remanescentes dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (SOUZA, 2008, p.60)

Desta forma, em 19 de agosto de 2003, é assinado o Decreto 4814/03¹². Este redefine as competências da FCP, que passa a ter como função “Subsidiar a execução das atividades relacionadas com a delimitação das terras dos remanescentes de quilombos, especialmente no que se refere a sustentabilidade econômica destas comunidades, por meio de desenvolvimento de atividades culturais.”. Ou seja, a FCP tem suas atribuições, no que se refere a titulação de terras de CRQ’s, reduzidas, mas ainda mantém papéis importantes com relação a este grupo social.

Este novo decreto passa regulamentar, então, sobre o processo e o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por estas comunidades. Define comunidades remanescentes de quilombo como, “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.” (Decreto 4814/03, Art 2º) e transfere ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a incumbência de fazer “a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos” (Decreto 4814/03, Artº3).

¹² Decreto em anexo nº 3 desta dissertação

Restou à Fundação Cultural Palmares responsabilizar-se por,

Assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto. (GOVERNO FEDERAL, Decreto 4887/03 Art 5º)

A FCP ainda é responsável, juntamente com outros órgãos federais, por emitir parecer técnico (Decreto 4814/03, Art 8º), no prazo de 30 dias, após a identificação e delimitação de uma determinada área; zelar pelo patrimônio cultural, através de registro e tombamento em conjunto com o IPHAN, bem como, prestar assistência jurídica às comunidades quilombolas contra esbulhos e turbações decorrentes do processo de titulação (Decreto 4814/03, Art 16º).

Neste contexto, podemos observar que, se antes todo o processo relativo à CRQ's se encontrava sob responsabilidade da FCP, agora ele divide-se entre outras organizações federais, em especial, o INCRA.

Segundo Souza (2008),

Os últimos anos trazem de concreto um significativo avanço do ponto de vista legal em relação à regulamentação do Artigo 68. Esse avanço tem na substituição do Decreto 3912/2001 pelo Decreto 4887/2003 um grande símbolo. Esse Decreto e vigência tem como um de seus objetivos principais “regulamentar o procedimento de identificação, demarcação e titulação das comunidades remanescentes de quilombo no País”. Os avanços consideráveis do ponto de vista legal existentes na gestão do Governo do Presidente Lula, todavia, não se concretizaram com a dinâmica esperada. (SOUZA, 2008, p.69)

A partir da análise do relatório de 2003 é possível observar ainda a mudança nos eixos de atuação da FCP junto às comunidades. Até 2003, o eixo era intitulado “Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos”, que contou neste ano com um orçamento de R\$2.450.278,00 e previa como meta física a titulação, de 40 comunidades quilombolas. Esta previsão não foi alcançada devido a mudança na legislação sobre o tema, citada acima. Ou seja, o ano de 2003 foi marcado pela reorganização e readaptação das entidades governamentais responsáveis pela assistência aos quilombos, Por este motivo, nenhuma comunidade foi titulada durante esse ano.

O Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA foi criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, é parte do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA e

tem como objetivo realizar o ordenamento fundiário do país, tendo como missão fundamental a realização de reforma agrária, de forma a promover o desenvolvimento rural sustentável.

Guia se por cinco diretrizes principais, são elas, a democratização ao acesso a terra de forma sustentável através de reforma agrária, em vistas a reduzir os conflitos e violência no campo e promover a igualdade; a condução de forma participativa em diálogo com a sociedade civil organizada; a reforma agrária observará a função social dos imóveis rurais, bem como, o incentivo a produção agroecológica de alimentos e a inserção destes agricultores na cadeia produtiva; a reforma agrária buscará a qualificação dos assentamentos rurais, promovendo o licenciamento ambiental, acesso a recursos e políticas públicas; e implementará a reforma agrária de terras públicas, demarcação e titulação de terras de comunidades tradicionais e quilombolas.

Como exposto acima, em 2003, através do decreto 4887/03, o INCRA torna-se o responsável pela demarcação e titulação de territórios de comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. Segundo o INCRA,

O processo de regularização das terras quilombolas iniciou-se em 1995, com a atuação do INCRA, amparado nas normas constitucionais, que titulou em terras públicas 06 territórios quilombolas no Estado do Pará e criou 15 Projetos de Assentamentos Quilombolas nos Estados da BA, MA e GO. Paralelamente, os Estados do PA, BA, RJ, MA e AP e a Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiram mais 08 títulos em terras públicas. No ano de 2001, o INCRA afastou-se do processo de regularização de terras quilombolas, por força do Decreto 3.912/2001, que atribuiu à FCP a competência de reconhecer, delimitar, demarcar, titular e registrar as terras ocupadas pelos quilombolas. Tal competência, por sua vez, perdurou por 2 anos. Após a edição do Decreto 4.887/2003, o INCRA voltou ao cenário, com o gerenciamento de cerca de 1.000 processos atinentes às comunidades quilombolas, atuando, concretamente, em aproximadamente 30% desses processos, seja identificando as comunidades quilombolas, seja elaborando relatórios antropológicos, peças-chave na delimitação das terras e no seu reconhecimento, seja realizando a desintrusão, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas pelos quilombos. (INCRA, Relatório Quilombola 2012, 2013, p. 9)

Entre 2003 e 2012 foram abertos 1167 processos, distribuídos por ano da seguinte forma:

Tabela 3: Número de processos de titulação de terras para CRQ's abertos por ano no INCRA

PROCESSOS ABERTOS POR ANO										
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
9	111	208	189	167	123	147	74	136	3	1.167

Fonte: INCRA, Balanço Quilombola 2012

Desta forma, de acordo com a Norma-tiva do INCRA de nº 57/2009 o processo de demarcação e titulação ocorre em nove etapas, a saber,

Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que inclui a elaboração de re-latório antropológico, de levantamento fundiário, de planta e memorial descri-tivo, assim como o cadastramento das famílias quilombolas; Publicação do RTID; Abertura de contraditório para interessados e julgamento de possíveis contestações ao RTID; Publicação de portaria de re-conhecimento do território; Decretação do território como de interesse social; Desintrusão dos ocupantes não quilombolas com pagamento de in-denização pela terra nua e pelas ben-feitorias; Georeferenciamento e cadas-trameto do território no SNCR; Titulação; e Registro do título emitido. (INCRA, Relatório Quilombola 2012, 2013, p. 13)

Segundo o INCRA, este processo é lento e complexo, pois tem como característica esforços interministeriais, o que daria a lisura necessária para a não contestação do produto final, ou seja, a titulação. Outra dificuldade apontada é a reduzida estrutura operacional e o baixo orçamento frente ao universo de processos abertos. Assim, o balanço oficial da organização, em 2013, aponta para 185 relatórios antropológicos elaborados e mais 138 em fase de elaboração; 149 RTIDs elaborados e mais 60 em fase de elaboração; 71 portarias de reconhecimento; 42 decretos de interesse social publicados e mais 11 a serem publicados.

Desta forma,

Acrecenta-se ainda que o INCRA está desintrusando 19 territórios quilombolas decretados e tomando todas as medidas técnicas e legais necessárias para titular mais 23. Vale a pena ainda registrar que nes-tes 19 territórios decretados como área de interesse social o INCRA está realizando um estudo de aprofunda-mento da dominialidade dos imóveis rurais ali inseridos, para viabilizar as devidas indenizações aos ocupantes não quilombolas. Hoje, já foram devidamente inde-nizados 160 ocupantes e o INCRA está aguardando o Judiciário emitir as respec-tivas sentenças para que se possa efeti-var a desintrusão e a posterior titulação de mais 23 territórios quilombolas. (INCRA, Relatório Quilombola 2012, 2013, p. 14)

Outra atividade do INCRA, com relação a titulação quilombola, é a participação ativa na defesa destes territórios em instancias jurídicas, em conjunto com a SEPPIR e Fundação Cultural Palmares, através da apresentação de relatórios e exposição de dados dos processos abertos na instituição. Acrescenta que, apesar da morosidade, tem atuado de forma intensa e utilizado toda a dotação orçamentária disponível para alcance da titulação, que é o final de um processo longo, segundo a instituição. Segundo o INCRA,

Na atualidade, existem 121 títulos emitidos, regularizando 988.356,6694 hectares em benefício de 109 territórios, 190 comunidades e 11.946 famí-lias quilombolas. Considerando o tamanho do territó-rio nacional, com base em dados do IBGE, os

territórios quilombolas hoje titulados abrangem 0,12% do território nacional. Estima-se que a titulação de todos os quilombolas do Brasil não chegará a 1%, sendo que os demais estabelecimentos agropecuários representam cerca de 40%. Ademais, é certo que o tamanho dos ter-ritórios garantirá a reprodução física das famílias quilombolas, assim como a sua sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política. (INCRA, Relatório Quilombola 2012, 2013, p. 17).

Outra mudança significativa do Governo Lula foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). Esta nova entidade tomou para si responsabilidades que antes estavam unicamente a cargo da Fundação Cultural Palmares, mudando o foco de atuação da entidade com relação às CRQ's a partir de 2004. Buscarei descrevê-la brevemente abaixo com o objetivo de contextualizar melhor as demandas realizadas em parceria pós 2003.

A Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – SEPPIR foi criada através da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, e regulamentada pela Lei nº 10.678, em 23 de maio do mesmo ano. Fruto de uma demanda antiga do Movimento negro brasileiro, a secretaria, criada com status de ministério, é ligada diretamente ao gabinete da presidência.

A Seppir tem por missão acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e de outros órgãos do Governo Federal para a promoção da igualdade racial; articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais, e acompanhar e promover o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo. (SEPPIR, 2003, p.8)

Ou seja, sua atuação visa articular diferentes órgãos e ministérios do governo federal com a finalidade de elaborar, propor e acompanhar a implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no país. Para tal, desenvolveu um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, contendo seis grupos de programas, a saber, implementação de um modelo de gestão das políticas de promoção da igualdade racial, ou seja, estruturas de promoção de igualdade racial nas prefeituras municipais e governos estaduais; apoio às comunidades remanescentes de quilombos; ações afirmativas em universidades e mercado de trabalho; desenvolvimento e inclusão social; relações internacionais; e produção de conhecimento.

Neste contexto, é interessante observar como se deu as ações desta secretaria com relação às políticas voltadas às CRQ's. Mesmo recém criada, a SEPPIR/PR atuou fortemente, em conjunto com a Casa Civil na elaboração do Decreto 4887/03, que regula o processo de

titulação de territórios de CRQ's e produziu um documento intitulado “Proposta de Etnodesenvolvimento para as Comunidades Quilombolas”.

Em outras palavras, se antes a FCP era a única responsável por ações ligadas ao desenvolvimento das comunidades quilombolas, grande parte destas atribuições passa, a partir de 2003, a ser também responsabilidade da SEPPIR. A FCP não deixa de apoiar e participar de projetos em conjunto com a nova entidade. Na realidade, elas passam a trabalhar juntas neste ponto em diante na execução das ações e políticas públicas para as CRQ's, como veremos nos próximos relatórios apresentados a seguir.

Segundo a entidade,

Outro aspecto que merece destaque é o resultado obtido com Decreto 4.887 de 20/11/03, que redefine as competências da FCP em relação à titulação e demarcação das Comunidades Remanescentes de Quilombos. Embora tenha restringido por lei a competência da FCP com relação à regulamentação territorial e fundiária, novo desafio a fundação terá que enfrentar de forma a assegurar a oferta de bens e serviços públicos com qualidade e quantidade suficiente, garantindo assim a proteção dos remanescentes enquanto patrimônio nacional afro-brasileiro. (FCP, 2003, p.25)

A FCP salienta a importância de revisitar o plano plurianual 2004-2007 para que este possa readequá-lo às novas atribuições da entidade e ressalta as mudanças ocorridas na gestão do novo presidente. Neste sentido,

Portanto temos ações imediatas a realizar, a revisão do PPA 2004-2007 com inclusão das novas atribuições/ações da Fundação Cultural Palmares; adequação, ampliação e sem contingenciamento do orçamento/financeiro; ampliação e qualificação de quadros de servidores/as [...] Para finalizar, diríamos que na avaliação da gestão atual, a Fundação Cultural Palmares, no primeiro ano de governo, experimentou modificações administrativas e políticas, de maneira solidária com os demais órgãos governamentais, seguindo os princípios, posturas e orientações do Governo do Presidente Lula, contando com a participação de entidades representativas da população afro-brasileira. (FCP, 2003, p.25).

Foi possível, desta forma, compreender, a partir da observação dos relatórios de gestão do plano plurianual de 2000-2003 os efeitos das mudanças de conjuntura nas políticas desenhadas para as comunidades quilombolas e as readequações as quais a FCP passou para atender a estas comunidades. Antes de passarmos ao próximo capítulo, no qual observaremos os relatórios de gestão dos planos plurianuais dos governos Lula. Faço uma discussão teórica sobre a questão da auto atribuição.

Ou seja, na seção a seguir, busco compreender através dos estudos de Barth (1969) o processo de construção da identidade de um grupo étnico até chegar a auto atribuição como fenômeno sócio-antropológico, observando como e se suas contribuições teóricas agiram como forma de instrumentalizar o reconhecimento institucional destas comunidades.

Posteriormente, através de O'Dwyer (2002), busco compreender o papel dos antropólogos pós Constituição de 1988 e em seguida observo os efeitos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seus reflexos na política nacional para quilombolas.

2.3 A importância da auto atribuição, a participação dos antropólogos e as contribuições teóricas de Frederick Barth para o tema.

Um trabalho clássico que pode instrumentalizar os profissionais da antropologia nesta questão é o artigo “Grupos étnicos e suas fronteiras” de Fredrik Barth (1969). Este estudo tem como objetivo questionar algumas concepções tradicionalmente usadas no que se refere aos conceitos de grupos étnicos e as formas com as quais estes grupos eram comumente pesquisados na Antropologia.

Nesta obra, que é uma referência para os estudos antropológicos sobre unidades étnicas, Barth (1969) inicia suas análises afirmando que usualmente na antropologia comprehende-se que grupamentos humanos dividem-se em diferentes culturas, de forma não linear, onde a cultura seria “um meio de descrever o comportamento humano” (p.187) formando assim, unidades étnicas analisáveis.

Segundo o autor, usualmente os antropólogos utilizam abstratamente o conceito de sociedade para se referir a estes grupos de maneira mais geral, como parte ou constituintes de um sistema social, nos quais o isolamento geográfico e social seriam os responsáveis por manter as culturas de determinados grupos sociais, no entanto, através de estudos empíricos - reunidos no livro “The social organization of culture difference” que é introduzido por este texto, puderam-se analisar que “as fronteiras persistem apesar do fluxo de pessoas que as atravessam” (p.188) e a organização social produz “estatutos étnicos dicotomizados” (p.188) responsáveis por definir critérios de pertença e não pertença. Ou seja,

As distinções étnicas não dependem da ausência de interação, muito ao contrário, frequentemente as próprias fundações sobre as quais são levantadas os sistemas sociais englobantes. A interação em um sistema não leva a seu desaparecimento por mudança e aculturação; as diferenças culturais podem permanecer apesar do contato interétnico e da interdependência dos grupos. (BARTH, 1969, p.188)

Neste sentido, o autor descreve a metodologia que será utilizada, na qual a observação do empírico e o ajuste da teoria obedecerá às premissas observadas em pesquisa, onde, (1) os grupos étnicos são categorias auto atribuídas e de identificação realizadas pelos próprios atores pertencentes ao grupo, (2) é preciso explorar os processos que agem sobre a origem e manutenção destes grupos, e por fim (3) mudar o foco de análise das histórias destes grupos para suas constituições internas e processos de manutenção destas fronteiras.

Dirige-se, então, a uma crítica a definição do termo “grupo étnico” tradicional, que afirma que o grupo étnico,

perpetua-se biologicamente de modo amplo, compartilha valores fundamentais, realizados em patente unidade nas formas culturais, constitui um campo de comunicação e de interação e possui um grupo de membros que se identifica e é identificado por outros como se constituísse uma categoria diferenciável de outras categorias do mesmo tipo. (BARTH, 1969, p.189)

No entanto, sua objeção não se calca nas características descritas acima, mas acredita que a mesma crie estereótipos que impeçam os pesquisadores de buscarem compreender o nascimento, a estrutura organizativa e a função destes grupos. Segundo o autor, deve-se compreendê-los, não como ilhas, mas como grupos que estão em constante interação, definindo seus limites. Nesse sentido, os processos de manutenção das fronteiras tornam-se a problemática imperativa nos estudos antropológicos de grupos étnicos.

Refuta ainda a ideia de que uma cultura compartilhada por um determinado grupo seja uma característica primária, mas o resultado de processos sociais ali existentes. Desta forma, o etnógrafo não deve ater-se a descrever em traços culturais que julga singulares assim como não deve ater-se a uma explicação determinista sócio-geográfica para explicar esta permanência.

Barth (1969) afirma que, os grupos são uma forma de organização social em que a auto-atribuição e a atribuição por parte dos outros ocorre a partir do uso de uma categoria étnica com a finalidade de interação. Neste contexto, as características importantes a serem analisadas, não são as que o observador julga pertinentes, mas as que o grupo define como

significantes. Assim, devem-se observar os “sinais ou signos manifestos” e as “orientações de valores fundamentais”(p.194), categorias étnicas que possuem diversas formas e dimensões oriundos de diversos sistemas culturais e que existem em um gradiente de importância comportamental relativa que varia de acordo com a conjuntura da vida social dos grupos analisados.

Desta forma, quando se incorpora a ideia que o traço fundamental dos grupos étnicos é a atribuição pode-se concluir que embora os traços culturais mudem e os membros se transformem, a manutenção das fronteiras é o que garante a exclusividade, assim os “fatores socialmente relevantes”(p.195) para definir aquele grupo tornam-se os identificados por eles mesmos.

O autor observa assim que, as fronteiras étnicas são responsáveis por definir os grupos e não a matéria cultural observada. Segundo ele,

Se um grupo conserva sua identidade quando os membros interagem com outros, isso implica critérios para determinar a pertença e meios para tornar manifestas a pertença e a exclusão. Os grupos étnicos não são simples ou necessariamente baseados na ocupação de territórios exclusivos; e os diferentes modos pelos quais eles se conservam, não só por meio de um recrutamento definitivo, mas por uma expressão e validação contínua, precisam ser analisados. Além disso, a fronteira étnica canaliza a vida social – ela acarreta de um modo freqüente uma organização muito complexa das relações sociais e comportamentais. A identificação de outra pessoa como pertencente a um grupo étnico implica compartilhamento de critérios de validação e julgamento. (BARTH, 1969, p.195).

Assim, o traço organizacional seria expresso por um “conjunto sistêmico de regras”(p.196), que protegeriam os traços culturais destas comunidades étnicas, a despeito do que se pensava, o contato possibilita o fortalecimento desta alteridade, ou seja,

um conjunto de prescrições dirigindo as situações de contato e que permitam a articulação em determinados setores ou campos de atividade, e um conjunto de proscrições sobre as situações sociais que impeçam a interação interétnica em outros setores, isolando assim partes das culturas, protegendo-as de qualquer confronto ou modificação. (BARTH, 1969, p. 197)

Barth (1969) ao descrever a identidade étnica, em contexto de um sistema social poliétnico - em que um dos grupos domina o sistema estatal, mas deixa espaços para a diversidade cultural, afirma que esta exerce-se como um estatuto imperativo, ou seja, define estatutos e personalidades sociais, estereótipos que são atribuídos aos membros do grupo como identidade singular. Assim, para que uma identidade étnica surja em uma determinada

área é necessário que existam pré-requisitos organizacionais como “uma categorização dos setores da população em categorias estatutárias exclusivas e imperativas e uma aceitação do princípio de que as normas aplicadas a uma categoria pode ser diferente daquela aplicada a outra.”(p.199).

A complementaridade é vista pelo autor como um vínculo positivo entre os grupos étnicos. Segundo ele, só pode “haver base para organização segundo linhas étnicas” se estes forem valores válidos, ou seja, os valores ligados a identidade étnica definiram o grau pelo qual na organização social daquela comunidade com relação a importância da diferenciação dos grupos étnicos que a compõem.

O autor discorre assim, brevemente, sobre perspectiva ecológica, na qual os grupos étnicos distintos podem competir, ou não, em maior ou menor grau por recursos de acordo com os territórios ocupados por eles e as relações sociais estabelecidas a partir dessa competição. Da mesma forma, discorre ainda sobre a perspectiva demográfica, ou seja, a possibilidade do aumento ou diminuição do número de componentes de um determinado grupo a partir da inclusão ou exclusão de novos membros, assim, embora os indivíduos cruzem fronteiras e mudem sua identidade, estas não deixam de existir.

A partir deste raciocínio, utiliza exemplo de sociedades onde grupos étnicos intercambiaram-se, promovendo esta mudança na balança demográfica, alguns por motivos econômicos outros sociais, se atendo a discussão sobre o sucesso ou não desta incorporação de novos indivíduos a outros grupos aponta que,

As identidades étnicas não serão mantidas para além destes limites porque o alinhamento a padrões valorativos básicos não poderá sustentar-se onde nosso próprio desempenho, por comparação, é totalmente inadequado. Os dois componentes nesta relativa medida de sucesso são, em primeiro lugar, o desempenho de outros e, secundariamente, as alternativas abertas para si próprio. (BARTH, 1969, p.209)

Desta forma, completa explicando que “O que realmente importa é quão bem os outros, com os quais alguém interage e é comparado, realizam sua ação, e quais identidades e conjuntos de padrões alternativos estão abertos ao indivíduo”(p.210), ou seja, quanto melhor este indivíduo incorporar os códigos e valores do grupo no qual migrou e melhor aceito for por este grupo, maiores são sua chance de sucesso na assimilação no interior do mesmo.

Aponta então a possibilidade de estratificação social em sistemas poliétnicos, decorrentes do controle diferencial dos recursos por um grupo em detrimento de outro(s), promovendo hierarquias entre eles. Nestes contextos, é possível identificar “a presença de processos especiais que mantenham o controle diferencial dos recursos” (p.213), seja por controle do Estado pelo grupo dominante, pela canalização dos esforços dos atores em outras direções, ou mesmo por diferenças culturais que geram outras formas de organização política.

Ao trabalhar a relação grupo indivíduo, Barth (1969) observa que dentro de um mesmo grupo indivíduos manifestam características diferentes em diferentes graus, o que pode fazer com que um observador ligado a um esquematismo tipológico enfrente problemas na categorização destes indivíduos ou grupos em sua pesquisa. Assinala ainda para existência de grupos párias nos quais a identidade étnica não se apresenta como definidor das relações, ou seja, são sociedades nas quais o traço geral das minorias concentra-se em outras formas de organização social e estatutos sociais.

O próximo ponto tratado pelo autor remete-se a análise das reduções drásticas das diferenças culturais, que podem ser atribuídas a “redução da pertinência organizacional das identidades étnicas, ou com um declínio dos processos de manutenção de fronteiras.” (p.220), Desta forma, volta-se para os agentes de mudança, ou seja, os indivíduos que desejam integrar-se aos sistemas sociais globais, estes possuem basicamente três estratégias básicas, fingir ser um membro da sociedade industrial e adicionar-se assim a ele, incorporar-se a outros setores de atividade a partir de uma especialização, que reduza suas deficiências de minoria, e por ultimo, pode escolher realçar sua identidade étnica e a partir dela promover novas possibilidades onde anteriormente não seria adequado ao grupo.

Esta terceira estratégia é importante, pois marca o aparecimento de movimentos sociais observáveis, assim a identidade étnica torna-se uma forma de organização de novos setores, onde “os inovadores podem optar por enfatizar um nível de identidade entre vários fornecidos pela organização social tradicional” (p.221), da mesma forma,

O modo de organização do grupo étnico varia, do mesmo modo que a articulação interétnica que é procurada. O fato de as formas contemporâneas serem proeminentemente políticas não diminui em nada o caráter étnico. Tais movimentos políticos constituem novos meios de tornar diferenças culturais organizacionais pertinentes e novos modos de articular os grupos étnicos dicotomizados. (BARTH, 1969, p.221)

Esta nova forma eminentemente política de organização faz com que os grupos étnicos envolvidos tenham que homogenizar-se culturalmente na busca pela pertinência no campo político, provocando mudanças, este processo força uma codificação de idiomas, ou seja, “a seleção de dos sinais para a identidade e a afirmação de valor desses traços culturais diacríticos e, por outro lado, a supressão ou negação da pertinência de outras diferenças”(p.222). Por este motivo, Barth aponta para o ressurgimento de traços culturais tradicionais e a exaltação a história e a identidade destes grupos no processo de disputa política por estes agentes inovadores.

Estes idiomas são escolhidos pelo inovador como ferramentas políticas, desta forma, não há facilidade em estabelecer a conexão entre a base ideológica do movimento e estes idiomas, no entanto, estes fatores são importantes para compreender as mudanças futuras e seus os efeitos na manutenção das fronteiras.

Barth (1969) aponta ainda para a existência de diferentes contextos nos quais pode-se observar o elemento étnico como estruturantes, afirma que antropólogos costumam fixar-se em contextos coloniais e promover afirmações acadêmicas em torno destes contextos, no entanto, este contexto não corresponde a realidade absoluta de todas as sociedades e pode provocar distorções de entendimento. Discorre então, sobre regimes políticos inseguros, onde o indivíduos necessitam afirmar sua identidade étnica explicitamente com o objetivo de promover sua segurança, que é obtida através do pertencimento a uma determinada comunidade.

O artigo encerra-se com a afirmação de que, a exemplo da teoria da construção das linhas filéticas da biologia, que é possível compreender o caráter do prosseguimento e a permanência das fronteiras étnicas. Defende que não há similaridade ao se traçar a história de uma cultura e a história de um grupo étnico, pois

os elementos da cultura presentes num grupo étnico não surgem do conjunto particular que constitui a cultura do grupo em um período anterior, embora o grupo tenha uma experiência organizacional contínua, com fronteiras (critérios de pertença) que, apesar das modificações, nunca deixaram de delimitar uma unidade contínua. (BARTH, 1969, p.227)

Como observamos no capítulo I, tema Quilombo a partir da sua inclusão no artigo 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, passa a constituir-se em uma realidade sociológica e não apenas num objeto de estudo dos historiadores como antes. No capítulo II observamos que a aumenta a participação dos

antropólogos nos processos de titulação a partir de 2003 com o Decreto 4887/03 que institui a auto atribuição como requisito para obtenção da certidão de auto reconhecimento. Neste sentido O'Dwyer (2002) afirma que,

Pode parecer paradoxal que os antropólogos, que marcaram suas distâncias e rupturas com a historiografia (ao definir seu campo de estudos por um corte sincrônico no “presente etnográfico”), tenham sido colocados no centro dos debates sobre a conceituação de quilombo e sobre a identificação daqueles qualificados como remanescentes de quilombos, para fins de aplicação do preceito constitucional. Acontece, porém, que o texto constitucional não evoca apenas uma “identidade histórica” que pode ser assumida e açãoada na forma da lei. Segundo o texto, é preciso, sobretudo, que esses sujeitos históricos presumíveis existam no presente e tenham como condição básica o fato de ocupar uma terra que, por direito, deverá ser em seu nome titulada (como reza o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988). Assim, qualquer invocação do passado deve corresponder a uma forma atual de existência capaz de realizar-se a partir de outros sistemas de relações que marcam seu lugar num universo social determinado. (O'DWYER, 2002, p.14)

A autora assinala, assim, que cabe aos antropólogos compreender o passado no presente conceitualmente, ou seja, reconhecer e identificar esta realidade.

O fato de o pressuposto legal referir-se a um conjunto possível de indivíduos ou atores sociais organizados em conformidade com sua situação atual permite conceituá-los, numa perspectiva antropológica mais recente, como grupos étnicos que existem ou persistem ao longo da história como um “tipo organizacional”, segundo processos de exclusão e inclusão que possibilitam definir os limites entre os considerados de dentro ou de fora. (O'DWYER, 2002, p.15)

O'Dwyer (2002) ao discutir a forma de construção da identidade quilombola, a partir dos estudos de Barth (1969), conclui que,

As identidades étnicas são igualmente “imperativas”, não podendo ser suprimidas temporariamente por outras definições mais favoráveis da situação de contato interétnico. A observação dos processos de construção dos limites étnicos e sua persistência no caso das comunidades negras rurais também chamadas terras de preto, com a vantagem de ser uma expressão nativa, e não uma denominação importada historicamente e reutilizada — permite considerar que a afiliação étnica é tanto uma questão de origem comum quanto de orientação das ações coletivas no sentido de destinos compartilhados. Pode-se concluir, como no caso precedente dos direitos indígenas, que os laudos antropológicos ou relatórios de identificação sobre as comunidades negras rurais (para efeito do art.68 do ADCT) não podem prescindir do conceito de grupo étnico, com todas as suas implicações. (O'DWYER, 2002, p.16)

No ano seguinte a homologação da Constituição Brasileira e do nascimento da Fundação Cultural Palmares, em 1989, ocorreu a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

instrumento internacional mais antigo, criado em 1919, e único instrumento jurídico de caráter vinculante, que versa sobre o direito destas comunidades no mundo.

Após a convenção, esta agencia tripartite da ONU – a OIT é a única agencia da ONU que possui em igual número Estados e Organizações de trabalhadores, tem acumulado experiência na implementação dos direitos desses povos, no que se refere ao direito de autonomia e controle de suas próprias instituições, formas de vida e desenvolvimento econômico, propriedade da terra e de recursos naturais, tratamento penal e assedio sexual, dentre outras questões.

A OIT, desde então, estabelece mecanismos de monitoramento e controle de aplicação de suas convenções e recomendações, desta forma, os Estados ratificantes apresentam relatórios anuais e as organizações não governamentais de trabalhadores registrados na organização podem acionar estes mecanismos, contra seus Estados, sempre que necessário.

A Convenção 169 revisa a Convenção 107, de 1957, esta tratava especificamente de povos indígenas, no que se relacionava com os seus direitos a terra, trabalho, saúde e educação, no entanto,

No bojo da revolução social e cultural que ocorreu em quase todo o mundo nas décadas de 1960 e 1970, os povos indígenas e tribais também despertaram para a realidade de suas origens étnicas e culturais e, consequentemente, para seu direito de serem diferentes sem deixarem de ser iguais. Conscientes de sua importância e sob a orientação de sólidas organizações de promoção de seus interesses e proteção de seus direitos, esses povos passaram a assumir, eles próprios, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando, inclusive, serem chamados de “populações”. A própria Convenção nº 107, até então considerada um marco histórico no processo de emancipação social dos povos indígenas, passou a ser criticada por suas tendências integraçãoistas e paternalistas, fato admitido pelo próprio Comitê de Peritos que, em 1986, considerou-a obsoleta e sua aplicação inconveniente no mundo moderno. (OIT, 2011, p. 7)

Neste contexto, a Convenção 169, adotada na 76º Conferência Internacional do trabalho, em julho de 1989, revisa a Convenção 107, aplicando-se não apenas a povos indígenas em contextos coloniais, mas inclui os denominados povos tribais cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da população nacional. A auto identidade indígena ou tribal é uma inovação do instrumento, ao instituí-la como critério subjetivo, mas fundamental, para a definição dos povos sujeito da Convenção, isto é, nenhum Estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça. (OIT, 2011, p. 8)

Esta convenção guia se pelo direito a participação ativa e a consulta aos povos indígenas e tribais no que se refere à elaboração de políticas públicas que garantam seu desenvolvimento. Bem como, substitui o termo “populações” por “povos”, na busca por caracterizá-los como “segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam.” (OIT, 2011, p. 9). Esta definição é vinculante apenas no âmbito da OIT, não sendo necessariamente internalizada pelas concepções do direito internacional.

A convenção reconhece ainda, de forma especial, o direito a posse do território ocupado e indica medidas a serem tomadas para que a aplicação deste direito seja exercido, mesmo que essas terras sejam tradicionalmente ocupadas apenas em atividades de subsistência, incluindo populações nômades e/ou itinerantes, dando ênfase ao uso coletivo destes territórios. Segundo os artigos 13 e 14 do documento,

Artº13 1. Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. 2. O uso do termo terras nos artigos 15 e 16 incluirá o conceito de territórios, que abrange todo o ambiente das áreas que esses povos ocupam ou usam para outros fins. Artº14 1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular. 2. Os governos tomarão as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.3. Procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados. (OIT, 2011, p.30)

Desta forma, no plano legal, em julho de 2002, após tramitar 11 anos no Congresso Nacional a Convenção 169 é ratificada no país. Em abril de 2004, foi promulgada pelo Decreto nº5.051, sendo recepcionada como legislação pátria no Brasil. Em conjunto com o decreto nº. 4887/03, este dispositivo foi responsável por incluir as comunidades remanescentes de quilombo no plano de políticas nacionais, aproximando conceitos como os de grupo étnico e povos tribais internamente.

Ao ratificarem a Convenção, os Estados membros comprometem-se a adequar sua legislação e práticas nacionais a seus termos e disposições e a desenvolver ações com vistas à sua aplicação integral. Assumem também o compromisso de informar

periodicamente a OIT sobre a aplicação da Convenção e de acolher observações e recomendações dos órgãos de supervisão da Organização. Ao ratificar a Convenção em julho de 2002, o Brasil, que além de Estado membro da OIT é um dos dez países com assento permanente no seu Conselho de Administração, aderiu ao instrumento de Direito Internacional mais abrangente para essa matéria, que procura garantir aos povos indígenas e tribais os direitos mínimos de salvaguardar suas culturas e identidade no contexto das sociedades que integram, se assim desejarem. (OIT, 2011, 12)

Em resumo, a FCP é criada em 1988 com objetivo de ser a entidade governamental responsável pela elaboração de políticas públicas nacionais para parte cultural dos afrodescendentes no país, com ênfase nas comunidades remanescentes de quilombos, até então compreendidas como grupos sociais do passado e que passam, a partir da constituição cidadã de 1988, a serem reconhecidos de forma contemporânea.

Em 2003, a FCP deixa de ser a única entidade governamental responsável pelas políticas para população quilombola, dividindo atribuições com a SEPPIR e o INCRA. Neste processo, podemos utilizar como fundamentação teórica as contribuições de Barth que explicam como os grupos étnicos se produzem e os efeitos dessa produção de identidade. A partir deste trabalho, podemos analisar o texto da Convenção 169 da OIT e sua importância ao conceder o direito a auto atribuição aos povos indígenas e quilombolas no Brasil.

No próximo capítulo continuaremos a sistematização dos relatórios, abarcando o governo Lula e o primeiro ano do governo Dilma (ultimo ano do plano plurianual 2007-2011), observando como o contexto político destes governos influenciaram nas questões quilombolas sobre o direito a políticas públicas e a titulação de territórios ocupados.

III CAPÍTULO

A Fundação Cultural Palmares e as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil: os Planos plurianuais 2004-2007/ 2008-2011

III A Fundação Cultural Palmares e as políticas públicas para Quilombos no Brasil: os Planos plurianuais 2004-2007/ 2008-2011

Neste capítulo trataremos dos planos plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011. Estes planos são elaborados e executados durante o governo presidente Lula, com exceção do ano de 2011, ano em que assume na presidência da república Dilma Rouseff, sua sucessora.

Estes são anos marcados pela reestruturação das demandas apresentadas a FCP com relação ao seu trabalho com as CRQ's. A conjuntura política nacional aparece como um agente de mudanças significativo, forçando a fundação, para além da emissão de certificados de auto atribuição e a participar de órgãos colegiados sobre o tema, a assumir um papel de defensora na esfera jurídica destas comunidades.

3.1 Plano Plurianual 2004-2007

Como assinalado acima, ocorreu uma mudança de foco na atuação da FCP/MINC após 2003, onde as prioridades se voltaram para a emissão de certidão de auto atribuição (primeiro passo para o reconhecimento legal como comunidade remanescente de quilombo), auxílio jurídico às CRQ's, promoção da articulação entre agentes quilombolas e acompanhamento de programas e projetos governamentais que visem o desenvolvimento sócio cultural sustentável das comunidades, bem como o tombamento cultural de sítios.

O ano de 2004 foi um ano em que, como no anterior, não houve titulações. Porém, pude observar um aumento significativo no volume de ações desenvolvidas pela entidade. O foco da FCP voltou-se a apoiar projetos piloto de desenvolvimento nas comunidades, sobretudo nas poucas já tituladas. O relatório de 2004 apresenta, desta forma, um novo eixo de ação: “Fomento a projetos de desenvolvimento de Comunidades Negras Rurais”. Neste eixo, a fundação elenca 20 projetos da sociedade civil organizada apoiados, parcerias feitas com outras organizações governamentais e eventos de formação político organizativa de/para/com CRQ's.

Destes, podemos destacar sete projetos de desenvolvimento local, eventos em parceria com o SEBRAE visando a capacitação profissional dos quilombolas, projetos de segurança alimentar em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como o Projeto Fome Zero, e distribuição de cestas básicas em comunidades identificadas para auxílio

emergencial. Destacam-se ainda o apoio a seminários e oficinas de articulação quilombolas estaduais e nacionais, como o II Encontro de Quilombolas de Alagoas, o I Encontro Mineiro de Comunidades Negras e Quilombolas e a Reunião Nacional de Parteiras Tradicionais Quilombolas, na Bahia.

Além destes 20 projetos apoiados, a fundação registrou, neste ano, cerca de 98 ações referentes ao desenvolvimento de comunidades quilombolas. Categorizo, neste trabalho, que estas ações persistem neste formato até 2016 e as divido em três categorias fundamentais:

Ações elaboradas, organizadas e executadas pela FCP, como encontros, seminários e oficinas, no geral, organizados com a finalidade de propiciar a articulação entre lideranças, estadual, regional ou nacionalmente, bem como capacitar estas lideranças sobre os novos procedimentos para titulação de terras e formas de acesso aos programas governamentais de desenvolvimento local. Destaco ainda o apoio financeiro, como diárias e passagens para possibilitar a participação de quilombolas em eventos mais amplos, como, feiras de sementes, lançamento de vídeo e festividades religiosas tradicionais. É importante ressaltar ainda as visitas técnicas, pesquisas, reuniões com associações e lideranças locais dentre outras formas de atendimento direto às comunidades;

Neste sentido a FCP ressalta a importância destas ações junto as CRQ's,

As ações de capacitação de lideranças quilombolas e a realização de intercâmbio entre as comunidades quilombolas foram de atuação significativa junto a estas comunidades, uma vez que priorizou o fortalecimento da autoestima e da cultura dessas populações, dando a elas condições de buscar a garantia de seus direitos junto aos órgãos do governo, coibindo de todas as formas as agressões, ameaças e violências de que são vítimas por partes dos fazendeiros. (FCP, 2004, p.56).

- Ações de apoio a convênios, audiências públicas e mediação em reuniões, com Estados, Prefeituras, Parlamentares e outras organizações governamentais e não governamentais, estabelecendo parcerias e incluindo comunidades quilombolas em programas sociais do governo Lula, com destaque para a criação do Programa Brasil Quilombola, que visava reunir interministerialmente todos os programas destinados a comunidades quilombolas num mesmo arcabouço. Este programa está sob responsabilidade direta da então, recém criada, Secretaria Especial de Políticas para a Igualdade Racial – SEPPIR.

Como exemplo podemos citar,

A FCP, através da Diretoria de Proteção do Patrimônio Afro-brasileiro, operou o registro de auto reconhecimento e expediu as respectivas certidões de cerca de 250 Comunidades Remanescentes de Quilombos. Operou igualmente o projeto de segurança alimentar, em convênio com Ministério do Desenvolvimento Social, em 150 comunidades remanescentes em todo país, levando-lhes cestas básicas emergenciais e também ações estruturantes capazes de fortalecer a capacidade produtiva e a auto-sustentabilidade alimentar dessas comunidades. Foram distribuídos equipamentos agrícolas, de pesca e apicultura, segundo projetos de desenvolvimento elaborado juntamente com os representantes destas comunidades. (FCP, 2004, p.56)

- As ações de apoio jurídico às comunidades são o importante pilar das políticas públicas para estas CRQ's exercidas pela FCP pós 2004. Ao comparar os relatórios de 2003 e 2004 é possível compreender a dimensão e o aumento significativo desta atuação. Após a assinatura do decreto 4887/03¹³ houve um número alarmante de processos jurídicos contra a titulação destes territórios.

Segundo o relatório de 2003, a FCP, neste ano, foi ré em dois processos: uma de autoria do Ministério Público Federal, no qual “O Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública com o intuito de resguardar os direitos da comunidade remanescente de quilombo de Preto Forro, intimando a FCP para apresentar contestação”; e uma ação civil pública referente a comunidade Brejo das Crioulos em MG. (FCP, 2003, p.22) Destaca ainda,

Defesa das comunidades remanescentes de quilombos em todo o Brasil, através da defesa jurídica e da mobilização social, contra agressões, invasões, e esbulhos praticados por grileiros e latifundiários, destacando a defesa da Família Amaro em Paracatu – MG, e do quilombo Mata-Cavalos – MS. (FCP, 2003, p.24)

Já no ano de 2004, a FCP lista a participação e apoio jurídico em 53 ações e mais o,

II. Atendimento a 100 (cem) solicitações e pedidos de informações sobre comunidades feitas pelas Procuradorias da República nos Estados e pela 6º Câmara de Ministério Público Federal; III. Participação nas comissões temáticas de Índios, de minorias e de direitos humanos da Advocacia Geral da União; IV. Pareceres em processos administrativos – 156; V. Realização do Seminário Quilombo: “A construção de um novo direito” em parceria com o INCRA e AGU; (FCP, 2004, p.55)

Desta forma, segundo a FCP,

Através da Procuradoria Federal da Fundação Cultural Palmares, organizou-se o atendimento jurídico a estas comunidades, cobrindo todo o território nacional, mediante convênio celebrado com MDA/Incra, o que possibilitou a intervenção em

¹³ Anexo n° 3 desta dissertação

juízo, por iniciativa própria e em ação compartilhada com a sua procuradoria. Cumprindo o dispositivo no decreto 4887/2003 a Procuradoria Federal da Fundação Cultural Palmares buscou, além do INCRA, a colaboração das Procuradorias Federais nos Estados, com Ministério Público e com as demais instâncias da Advocacia Geral da União, o que lhe permitiu levar o socorro jurídico a mais de 200 comunidades remanescentes de quilombos, seja pela intervenção em juízo, seja pelo acompanhamento e orientação em diligências em instâncias policiais e administrativas. (FCP, 2004, p.56)

O ano de 2005 é marcado pela mudança do eixo de atuação destinado às CRQ's, o eixo de ação finalística, antes denominado “Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Comunidades Negras Rurais” passa a se chamar “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombo”.

Houve uma redução no número de projetos apoiados financeiramente pela fundação, de 20 para 16, e um aumento significativo nos atendimentos diretos a comunidades, com destaque aos atendimentos voltados à demanda de assistência jurídica às mesmas. Esta mudança ocorre devido ao aprofundamento das relações interministeriais e os papéis desenvolvidos, principalmente pela SEPPIR e INCRA, na execução do Programa Brasil Quilombola. Segundo a FCP (2005),

A ação institucional da Fundação Cultural Palmares, durante o exercício de 2005, caracterizou-se por sua plena articulação intra-ministerial e intra-governamental [...] Do mesmo modo, a FCP participou de programas e ações conjuntas com outros ministérios, seja na condição de executor, este é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS- e da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial- SEPPIR/PR, seja na condição de parceiro e assessor, como é o caso do INCRA/MDA e do Ministério das Relações Exteriores. Outro indicador de articulação institucional foi a participação de dirigentes e técnicos da FCP em 41 comissões e grupos de trabalho interministeriais e no interior do Ministério da Cultura. A FCP mereceu igualmente o apoio do poder legislativo federal através a alocação de R\$ 1.960.000,00 em emendas orçamentárias, integralmente executadas. Finalmente podemos afirmar que a FCP saiu do gueto administrativo em que foi confinada no passado. (FCP, 2005, p.57)

O Programa Brasil Quilombola foi lançado em 12 de março de 2004, de cunho mais complexo e elaborado, este programa busca estabelecer uma agenda nacional em torno da promoção cidadã para CRQ's no Brasil, assim,

estabelece uma metodologia que possibilita o desenvolvimento sustentável quilombola em consonância com as especificidades históricas e contemporâneas, garantido os direitos à titulação e a permanência na terra, à documentação básica, alimentação, saúde, esporte, lazer, moradia adequada, trabalho, serviços de infra-estrutura e previdência social, entre outras políticas públicas destinadas à população brasileira. (SEPPIR, 2004, p.7)

Desta forma, o programa desenvolve se através de ações transversais, setoriais e interinstitucionais coordenadas pela SEPPIR, com a participação de cerca de 21 órgãos federais e com ênfase na participação da sociedade civil organizada. Segundo a SEPPIR,

Apesar de ser uma política do governo federal, o Programa mantém uma interlocução permanente com os entes federativos e as representações dos órgãos federais nos estados, a exemplo do Incra, Ibama, Delegacias Regionais do Trabalho, Funasa, entre outros, no intuito de descentralizar e agilizar as respostas do governo para as comunidades remanescentes de quilombo. Os governos municipais têm, neste contexto, uma função singular por responsabilizar-se, em última instância, pela execução da política em cada localidade. (SEPPIR, 2004, p.10)

Neste contexto, foram desenvolvidos quatro eixos de atuação junto as CRQ's, são eles: Regularização fundiária – voltada a resolução de conflitos em torno da titulação de terras; Infra estrutura e serviços – voltada a produção de infra estrutura adequada e construção de equipamentos sociais válidos para uso das CRQ's; Desenvolvimento Social – baseada em modelos sustentáveis de desenvolvimento sócio econômico; e Controle e participação social – voltada ao estímulo a participação de quilombolas em espaços importantes de decisão e formulação de políticas públicas.

Da mesma forma, o programa orienta se pelos princípios básicos que norteiam a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Decreto Nº 4.886 de 20 de novembro de 2003, focadas na transversalidade – envolvendo vários órgãos da federação; na gestão descentralizada – na qual instâncias federais, estaduais e municipais devem empenhar se de forma integrada; e na gestão democrática – onde se insta a participação de associações quilombolas e demais parceiros não governamentais de forma ativa. Assim, segundo a SEPPIR,

Destaca-se, ainda, a relação com a sociedade civil, sobretudo com as Associações Estaduais de Comunidades de Quilombos (AECQ) ou Coordenações Estaduais de Comunidades de Quilombos (CECQ), assim como a Coordenação Nacional de Comunidades de Quilombos (Conaq), como principais fontes de informação e delimitação das políticas públicas, uma vez que são as aglutinadoras do patrimônio histórico constituído pelos quilombolas. (SEPPIR, 2007, p.22)

Segundo a SEPPIR, as diretrizes centrais do Programa Brasil Quilombola, visam à valorização da diversidade, são elas,

Racionalizar o uso de recursos naturais, enfatizando métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda, construindo

políticas e ações necessárias por meio de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas, como também visando o aprofundamento da competitividade das mesmas e não apenas como estruturas alternativas de ocupação e trabalho; Incorporar a dimensão de gênero nas diversas iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável e ampliação dos direitos de cidadania existentes nestas comunidades, promovendo políticas concretas que efetivem a igualdade e eqüidade de gênero.; Incentivar os governos estaduais e municipais na promoção do acesso de quilombolas às políticas públicas, alterando as condições de vida dessas comunidades remanescentes por meio da regularização da posse da terra e estimulando o desenvolvimento sustentável em seus territórios.; Fortalecer a implementação das ações governamentais junto às comunidades remanescentes de quilombos, como um modelo de gestão da política que preserve a igualdade de oportunidade e tratamento.; Estimular o protagonismo dos quilombolas em todo processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política.; Garantir direitos sociais e acesso à rede de proteção social, em articulação com os outros órgãos governamentais, formulando projetos específicos de fortalecimento nos grupos discriminados, com especial atenção às mulheres e à juventude negras, garantindo o acesso e a permanência desses públicos nas mais diversas áreas (educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, direitos humanos, previdência social etc). (SEPPIR, 2004. p.23).

Para buscar garantir o alcance destas diretrizes centrais do Programa, o mesmo se baseia em seis estratégias de ação, são elas, apoio institucional ao INCRA, no que diz respeito às titulações; formar gestores públicos que possam atuar junto as CRQ's; Buscar conhecer mais a realidade quilombola, através da superação da falta de dados e informações sobre elas; Buscar investir os recursos escassos governamentais de forma mais potencial através de outros órgãos; e Buscar o direcionamentos das políticas universais para as CRQ's;

O Decreto 4887/03, define ainda, a participação dos três órgãos principais no processo de titulação – INCRA, FCP e SEPPIR. No que se refere a SEPPIR, cabe a ela coordenar o Comitê Gestor composto pela Casa Civil, 16 ministérios e 4 secretarias especiais, entre eles a FCP. Bem como, no parágrafo 4º, afirma que

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada. (Decreto 4887/03, Art 4º)

Desta forma, as áreas de atuação do Programa Brasil Quilombola direcionam se a questões relacionadas aos vários aspectos do desenvolvimento humano e social, a saber, ao acesso à terra – regulamentação fundiária, resolução e mediação de conflitos e intervenção em terras públicas/ devolutas; à Promoção da igualdade Racial – através da participação e controle social (capacitação, mobilização e articulação entre gestores públicos e ativistas

quilombolas), desenvolvimento sustentável, inclusão social, ação cultural e planejamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas para quilombolas; à segurança alimentar – através do acesso a alimentação e da melhoria das condições socioeconômicas; ao desenvolvimento e assistência social – através de programas como Bolsa Família e demais benefícios sociais; à saúde – através de programas como o saúde da família; à infra estrutura – através de programas como o Luz pra todos, de saneamento básico, construção de pontes e estradas, áreas fronteiriças, melhoria da comunicação e área de moradia;

Bem como, projetos de geração de renda – como o consócio da juventude, programas que visam o desenvolvimento agrário, investimento em artesanato quilombola, piscicultura e aquicultura; à igualdade de gênero – através da capacitação de mulheres e apoio a projetos; aos direitos humanos – através do balcão de direitos, incentivo ao registro civil, e da assistência à crianças, jovens e adolescente; à educação – através de programas como Brasil Alfabetizado; ao meio ambiente – através de projetos de gestão ambiental em quilombos, educação ambiental e ecoturismo; aos esportes – através de programas como o segundo tempo e a construção de aparelhos esportivos nas comunidades; e ao acesso a previdência social;

Imagen 1: Logo Programa Brasil Quilombola

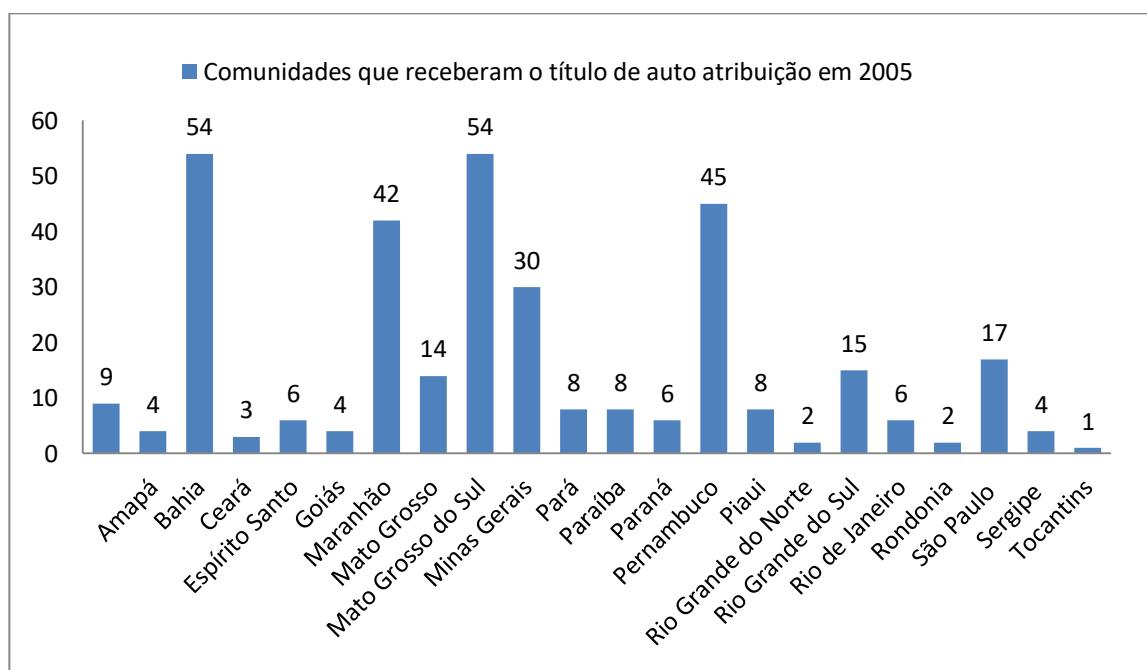


No entanto, o destaque da atuação da FCP reside, em 2005, na assessoria jurídica às comunidades. Em conjunto com a Procuradoria Geral, a FCP acompanhou 31 processos e continuou a ser ré em 2 processos judiciais, já citados anteriormente. A fundação, ainda, esteve envolvida diretamente em 30 ações,

A Procuradoria da FCP/MINC desenvolveu atividades de Consultoria através de Pareceres, Notas Técnicas e despachos. Para o desempenho dessas atividades funcionaram apenas 2 (dois) Procuradores Federais e a Procuradora Federal. Foram também, desenvolvidas ações de orientação a dezessete comunidades e acompanhamento das ações desenvolvidas pelo INCRA nas comunidades em fase de titulação nos estados do Pará, Maranhão, Amapá, Rio Grande Do Sul, Rio De Janeiro, Mato Grosso, Sergipe, Minas Gerais. (FCP, 2005, p.17).

Houve ainda um aumento expressivo na emissão de certidões de auto reconhecimento. A FCP/MINC teve como produto 350 certidões emitidas, sendo localizadas nos Estados,

Gráfico 2: Comunidades tituladas por estado da federação em 2005



Fonte: FCP, 2005, p.33

No ano de 2006, o eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescente de Quilombo” permanece como uma ação finalística. A novidade é que as questões judiciais relacionadas às CRQ’s ganham um espaço próprio de execução administrativa denominada “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescente de Quilombo”, cujo objetivo era,

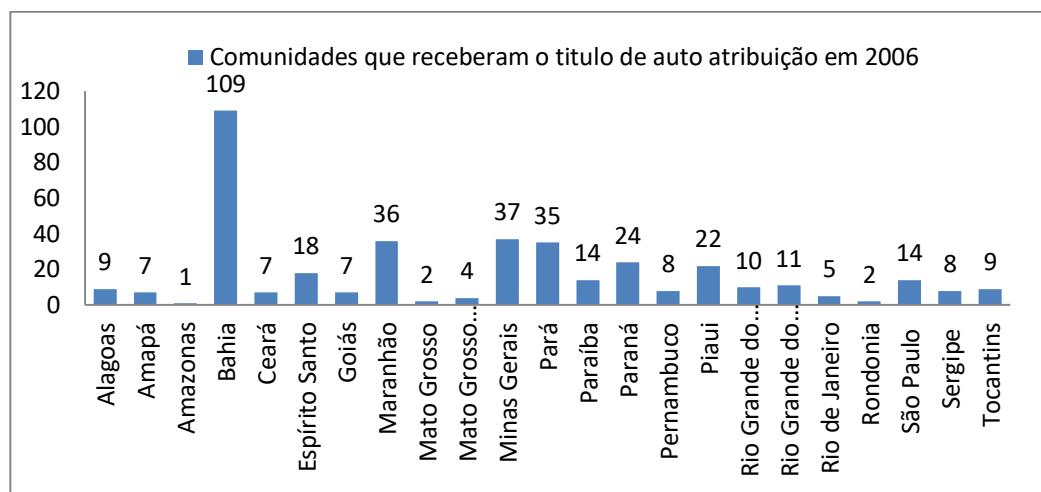
Prestar assessoria jurídica às comunidades remanescentes de quilombos, conforme disposto no Decreto n.4887, de 20/11/03, para assegurar a integridade territorial e o patrimônio cultural dessas comunidades, bem como organizar o atendimento individual e coletivo de seus integrantes (FCP, 2006, p.6).

A meta de atendimento previa o auxilio jurídico a 119 CRQ’s, sendo possível neste ano o atendimento à 104 comunidades. É possível observar, ainda, o crescimento no número de profissionais envolvidos a partir da formação deste novo eixo. A FCP cria, ainda, o eixo

“Proteção às Comunidades Negras Tradicionais”, cujo objetivo reside em, “garantir a preservação das expressões culturais e do patrimônio material e imaterial das comunidades negras tradicionais, respeitando suas características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas.” (FCP, 2006, p.46).

Este eixo incorporou parte das atividades de responsabilidade do eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescente de Quilombo”, enumerando a produção direta ou em parceria de 38 atividades como reuniões, visitas técnicas, mediações, encontros, seminários e afins. Além disso, emitiu Certificação de auto-definição, recebimento, autuação, inscrição no Livro de Registro e emissão de Certidões de auto-reconhecimento das CRQ’s. No ano de 2006 foram emitidas 399 certidões nos Estados de:

Gráfico 3. Comunidades tituladas por Estado da federação em 2006



Fonte: FCP, 2006, p.50.

Desta forma, segundo a Fundação,

Neste ano de 2006 conseguimos atingir a meta de registro e certificação de mil comunidades, mais precisamente de 1002 comunidades até 31 de dezembro de 2006. Todas estas foram atingidas, de alguma forma, por ações de órgãos do governo federal, nas áreas de educação, saneamento, desenvolvimento agrário, direitos humanos, trabalho e renda, segurança alimentar e cultura. A Fundação Palmares ocupou-se especialmente da capacitação das comunidades remanescentes de quilombo para as tarefas da autosustentabilidade, com ações de fortalecimento da economia, desenvolvimento do associativismo e intercâmbio cultural entre regiões. Empenhou-se igualmente no trabalho de consolidação de cidadania, com ações educativas voltadas para a informação sobre direitos e sobre procedimentos de autodefesa comunitária. A Procuradoria Jurídica da FCP/MINC empenhou-se na defesa das comunidades em contenciosos em juízo e fora dele. Foram interpostas 70 ações em juízo e cerca de 300 atendimentos a comunidades em todo o país. (FCP, 2006, p.84).

Em 2007, Edvaldo Mendes Araújo¹⁴ assume a presidência da Fundação Cultural Palmares. Foi um ano conturbado marcado por uma greve, que durou 96 dias, dos servidores do Ministério da Educação e aderida pelos funcionários da FCP. O relatório deste ano já começa assinalando esta questão,

O Relatório de Gestão do ano de 2007 ora apresentado pela Fundação Cultural Palmares é, a um só tempo, motivo de júbilo, assim como de preocupação. Júbilo porquanto embora funcionando em situação precária, a FCP/MINC, através da dedicação e esforço dos seus servidores, conseguiu atingir a maioria dos objetivos aos quais se propôs, atendendo assim a sua missão maior que é promover a inclusão plena do negro a sociedade brasileira, através da preservação, valorização e difusão das manifestações culturais afro brasileiras. Preocupação, porque poderíamos ter sido muito mais eficientes e abrangentes se tivéssemos as condições adequadas de trabalho, sejam elas de ordem material, financeira ou humana. (FCP, 2007, p.6)

Neste sentido, após as retomadas dos trabalhos, a entidade se voltou para uma reestruturação interna, com a finalidade de melhorar as condições de trabalho da mesma e de seus funcionários.

Para tanto, ao assumirmos a gestão da FCP, no início do ano de 2007, nos debruçamos no primeiro momento em adotar medidas que levassem a melhoria das condições de trabalho dos servidores, tendo em vista ser este um dos grandes problemas identificados como entrave para o desenvolvimento das nossas ações, pois são eles que estabelecem o primeiro diálogo, o primeiro contato com o nosso público alvo. [...] Também com este espírito apresentamos ao Ministério da Cultura o quadro de inviabilidade em que se encontrava o local que ora estamos sediados e que tantos problemas tem causado às nossas atividades, desde prejuízos materiais, a exemplo da perda de computadores por conta da fragilidade das instalações elétricas e hidráulicas, até as enfermidades causadas nos funcionários por conta da insalubridade existente no local. Para tanto, fizemos alterações no nosso orçamento, solicitando crédito suplementar, fato este que assegurou junto ao MINC as condições para que possamos fazer nossa mudança no próximo mês de maio de 2008. Nesta mesma linha de trabalho, fizemos a adequação do projeto para a construção da sede definitiva da FCP e conseguimos coloca-la como prioridade para o orçamento de 2008. No mês de maio de 2008 terão inicio as obras. Investimos também na modernização tecnológica e na melhoria dos equipamentos para a execução dos trabalhos diários, tais como mobiliários, servidores de rede de informática e automóveis, haja vista que os mesmos encontravam-se em péssimo estado de conservação, quando não obsoletos, fato este que atrasava sobremaneira a realização das nossas atividades. (FCP, 2007, p.6)

¹⁴O baiano Edvaldo Mendes Araújo é mais conhecido como Zulu Araújo e é graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (1985) e Mestrando em Cultura e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Zulu também integra o Conselho Estadual de Cultural (2015-2018). Zulu Araújo atua na militância do movimento negro. Ele foi diretor de Cultura e conselheiro do Grupo Cultural Olodum por 10 anos, administrador e coordenador cultural da Praça do Reggae, assessor especial da Secretaria de Cultura da Bahia e da Fundação Cultural do Estado e coordenador-geral da celebração dos 300 anos de Zumbi dos Palmares. Em 2003, se tornou diretor de Promoção, Intercâmbio e Divulgação de Cultura Afro-brasileira da Fundação Palmares. Já em 2007, indicado pelo então ministro Gilberto Gil, para presidir a fundação. Além disso, foi representante do Brasil na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (<http://flica.com.br/atracos/zulu-araujo/>)

Outro problema grave que contribuiu para o atraso dos trabalhos da instituição foram denúncias realizadas pelos meios de comunicação da grande mídia brasileira sobre o procedimento de concessão dos documentos de certificação, colocando a FCP sob sindicância interna e verificação por parte de outros meios de regulação federal. Desta forma,

No tocante as questões de quilombo, fomos instados pela imprensa (através de denúncias infundadas) e pelo movimento quilombola, a assumir de forma intensa a defesa dos seus interesses, como assegura o Decreto 4.887/2003. Neste sentido adotamos duas medidas, criamos uma Comissão de Sindicância para apurar denúncias de fraudes no Território de Quilombo de São Francisco do Paraguassu na Bahia e um Grupo de Trabalho para rever os procedimentos internos da FCP quando da emissão da certificação. Da primeira medida obtivemos o resultado insofismável de que não houve qualquer fraude produzida seja pela FCP, seja pelos quilombolas. Fato este confirmado pelo Laudo antropológico realizado pelo INCRA no mesmo período. Da segunda medida obtivemos como resultado a portaria 98/2007 da FCP, que alterou os procedimentos da FCP propiciando mais segurança nos processos tanto para os quilombolas quanto para a instituição. (FCP, 2007, p.7)

Afinal, o que aconteceu com relação à comunidade de São Francisco de Paraguassu? No dia 14 de maio de 2006, o Jornal Nacional veiculou uma matéria intitulada “Suspeitas de fraude em área que vai ser reconhecida como quilombola”¹⁵ e que começa com a seguinte chamada: “O Jornal Nacional mostra o resultado estarrecedor de uma investigação no Recôncavo Baiano, em uma comunidade que está prestes a ser reconhecida oficialmente como remanescente de um quilombo.”

Segundo a reportagem do Jornal Nacional,

São Francisco do Paraguaçu. Uma das 11 comunidades do Recôncavo Baiano reconhecidas como remanescentes de quilombos. O projeto foi encaminhado por um grupo de moradores que se declararam descendentes de escravos perseguidos e refugiados. Os indícios de fraude estão no próprio pedido de reconhecimento. Nem os mais antigos sabem que um dia este lugar teria se chamado Freguesia do Iguape. (Rede Globo - Jornal Nacional, 14/05/2006)

A equipe de reportagem entrevista três moradores. Um senhor de 86 anos que diz não possuir ascendência em pessoas escravizadas; um pescador que diz nunca ter havido a dança maculelê como traço cultural, como afirmado no relatório de pedido de auto atribuição e diz que assinou um documento que acreditava ser para aquisição de canoas e não para reconhecimento da comunidade como comunidade quilombola; e o responsável pelo pedido de certificação, Anselmo Ferreira que afirma que as pessoas sabiam o que estavam assinando.

O presidente da Fundação Cultural Palmares, Ubiratan Castro, também foi entrevistado e segundo ele, “Eu emiti a certificação por conta de que, pra mim, chegaram

¹⁵Rede Globo - Jornal Nacional, 14/05/2006
<http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1539615-3586-676535,00.html> - Acesso em 05/06/2018

pessoas que me procuraram em nome da comunidade com documentos assinados, inclusive com impressão digital, declarando que eram comunidades remanescentes de quilombo, então não cabia a mim recusar o registro.” (Rede Globo - Jornal Nacional, 14/05/2006)

No artigo “Um território: São Francisco de Paraguassu”, de Daniela Yabeta (2007), publicado pelo Observatório Quilombola, a historiadora fala sobre a história e localização da comunidade,

A comunidade remanescente de quilombo de São Francisco do Paraguaçu localiza-se no município de Cachoeira, às margens da Baía do Iguape, no Rio Paraguaçu, Recôncavo Baiano, distante 110 km de Salvador por via terrestre. Sua origem remonta ao século XVII, quando, devido ao advento da produção de açúcar no Brasil, os escravos começaram a chegar para trabalhar nos canaviais e na construção do Convento de Santo Antônio, fundado em 1649, mas só concluído em 1686. Repleto de obras de arte, como imagens, pinturas e móveis, o imóvel foi tombado em 1941 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). (YABETA, 2007, p.1)

A pesquisa realizada pela historiadora Yabeta (2007) mostra, ainda, uma realidade bem diferente da mostrada na matéria jornalística. Em seu artigo ela relata a violência vivida pela comunidade ao longo dos últimos anos,

Em São Francisco do Paraguaçu, cerca de 300 famílias vivem da agricultura de subsistência, da pesca, da coleta de marisco e do extrativismo da piaçava. A atividade produtiva é baseada no trabalho familiar, na cooperação simples entre diferentes grupos domésticos e no uso comum dos recursos naturais. O modo de vida tradicional dos quilombolas mantém a integridade do ecossistema ao longo das gerações. Os integrantes da comunidade relatam que há vinte anos foi diminuindo a área de plantio, as famílias vêm sendo expulsas, espremidas em direção à vila. Muitos comunitários de São Francisco do Paraguaçu deixaram o território em busca de melhores oportunidades de emprego nas cidades e hoje habitam bairros periféricos de Salvador, sobretudo, Sussuarana, Palestina, Massaranduba, Pau da Lima e Fazenda Grande. Organizados através da Associação dos Remanescentes do Quilombo São Francisco do Paraguaçu – Boqueirão, os moradores vêm sofrendo desde 2005 violentos ataques provenientes dos fazendeiros da região, como destruição de roças e da sede da associação; invasão de residências; restrição ao trânsito dos comunitários e perseguições armadas. Os quilombolas denunciam que esses fazendeiros contam com a colaboração de agentes públicos e policiais militares, cuja atuação clandestina está sendo alvo de sindicância pelo Comando da Polícia Militar de Cruz das Almas, Bahia, e foi atestada em relatório da Polícia Federal. (YABETA, 2007, p.1)

A Associação dos Remanescentes do Quilombo São Francisco do Paraguaçu – Boqueirão, em nota¹⁶ publicada pelo site “Observatório de direito a comunicação” afirma que a equipe jornalística que realizou a matéria foi parcial, se recusando a ouvir os membros da comunidade. Segundo a nota,

¹⁶ Nota acessada no endereço digital <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=18380>. Publicada em 2007, acessada em 05/06/2018

Nossa comunidade assistiu a reportagem exibida no Jornal Nacional da Rede Globo com profunda indignação diante da atitude racista expressa na má fé e na falta de ética de um meio de comunicação poderoso que está submetido a Já esperávamos por esta reportagem, pois fomos testemunhas do teatro que foi armado por ocasião das filmagens, onde boa parte da comunidade envolvida na luta pela regularização do território quilombola nem sequer foi ouvida, visto que a equipe de reportagem se recusou a registrar qualquer versão contrária aos interesses dos fazendeiros, cortando falas e utilizando de métodos persuasivos, já que demonstrou expressamente o objetivo de manipular e deturpar a realidade, inclusive. Tentamos conversar com os prepostos da TV Bahia, filial da rede Globo, mas fomos ignorados. Logo vimos a vinculação da reportagem com os poderosos locais que tentam explorar nossa comunidade. (Nota da Associação dos Remanescentes do Quilombo São Francisco do Paraguaçu – Boqueirão, 2007)

A associação registra, ainda a denuncia dos abusos sofridos e explicita quem são as pessoas ouvidas pela equipe de reportagem da TV Globo,

Desta maneira, os poderosos que nos oprimem preferem partir para a calúnia, fraude e abuso do poder econômico. Tentam assim dissimular, já que sabem da força da verdade e do nosso direito. O Sr. Ivo, que aparece na reportagem e se diz dono da nossa área, é um médico com forte influência política na região; à frente de seus interesses está o seu Genro, conhecido como Lú Cachoeira, filho de um ex-prefeito e eterno candidato a prefeito. Lu Cachoeira tem um cargo de confiança no Governo do Estado como assessor especial na CAR (Coordenação de Ação Regional) e utiliza sua influência política para perseguir a comunidade. Esta família poderosa tem feito várias investidas contra a comunidade utilizando, inclusive, capangas, pistoleiros, ameaçando a comunidade, violentando crianças, perseguinto idosos, inclusive, utilizando métodos torpes refletidos nas ações violentas de policiais militares não fardados a serviço da família Santana que pode ser comprovado através de relatório da Polícia Federal que já teve diversas vezes na comunidade para nos defender. (Nota da Associação dos Remanescentes do Quilombo São Francisco do Paraguaçu – Boqueirão, 2007)

Segundo a historiadora Yabeta (2007), estas famílias tem enfrentado ações judiciais por parte de fazendeiros locais,

No campo judicial, uma das famílias que disputa a terra com a comunidade ingressou com uma ação de reintegração de posse na comarca de Cachoeira, respaldada por um título de propriedade datado de 1904. A Justiça Estadual acatou o pedido e concedeu liminar, ordenando que os quilombolas desocupassem suas terras. No entanto o Ministério Público Federal e a Fundação Cultural Palmares consideraram que a matéria não poderia ser julgada pela Justiça Estadual. Assim, em maio de 2006, o processo foi remetido à Justiça Federal, que manteve a decisão liminar da Justiça Estadual mesmo sem realizar audiência de justificação de posse ou inspeção judicial, o que acabou agravando as investidas contra a comunidade remanescente. (YABETA, Daniela Boletim Territórios Negros (v.7, n.30, jul./ago. 2007)

Como resultado desta situação, a portaria 98/2007¹⁷ da FCP, citada acima, revoga a Portaria n.º 06, de 1º de março de 2004 da FCP. Esta revogação apresenta mudanças

¹⁷ Anexo nº5 desta dissertação

substanciais com relação ao que compete a Fundação no processo de emissão de certidões de auto definição. A primeira mudança substancial é sobre a legitimidade do representante da comunidade solicitante. Antes bastava, “A declaração de remanescência deverá ser feita por representante legal da respectiva Associação Comunitária ou, na falta desta, por pelo menos cinco membros da Comunidade declarante, e registrada por funcionário da Fundação Cultural Palmares” (FCP, 2004, portaria nº06/04 Art1.§ 2). A partir de 2007 tornou-se necessário,

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos: I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada; II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada; III- Remessa à FCP/MINC, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais; IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade); V - Solicitação ao Presidente da FCP/MINC de emissão da certidão de autodefinição. (FCP, portaria 98/2007, p.2)

No entanto, não foi apenas esta denuncia da mídia contra a emissão de certidões de auto-atribuição pela Fundação Cultural Palmares que provocou mudanças significativas no governo federal. Como observado acima, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da república, depois de concorrer ao cargo pela terceira vez. Ao analisar o primeiro mandato do presidente, Perry Anderson no artigo “O Brasil de Lula”, disserta sobre a alta taxa de aprovação do governo Lula no final do segundo mandato e atribuiu o sucesso do ex-presidente, afirmando que,

Esse sucesso se deve muito a um excepcional conjunto de dons pessoais, uma mescla de sensibilidade social afetuosa e frio cálculo político, ou - como sua sucessora Dilma Rousseff formulou avaliação racional e inteligência emocional, para não falar no jovial bom humor e encanto pessoal. Mas esse conjunto também é, em sua origem, inseparável de um importante movimento social. Vindo ele mesmo da mais profunda pobreza do Brasil, a ascensão de Lula de operário no chão da fábrica a líder do país nunca foi um triunfo pessoal: o que a tornou possível foi a mais notável insurgência sindicalista do último terço do século, criando o primeiro - e até agora único - partido político moderno do Brasil que se tornou o veículo da sua ascensão. Juntos, a combinação de uma personalidade carismática e a organização com dimensõesacionais sempre foram trunfos formidáveis. (ANDERSON, 2011, p.24).

Mesmo com todo esse carisma, Lula teve um primeiro mandato conturbado ao herdar dívidas e problemas econômicos do seu antecessor FHC. Segundo Anderson (2011),

Entretanto, o sucesso de Lula estava longe de um resultado previsível. Eleito em 2002, seu governo partiu de um início melancólico e logo se aproximou do desastre. Seu primeiro mandato, dominado pelo legado econômico de seu predecessor, reverteu praticamente toda a esperança sobre a qual o Partido dos Trabalhadores havia sido fundado. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a dívida pública - metade da qual avaliada em dólares – tinha dobrado, e o déficit em conta de então era duas vezes a média da América Latina, as taxas de juros nominais estavam acima dos 20%, e a moeda havia perdido metade do seu valor na corrida eleitoral. [...] Para os cidadãos, os preços e o desemprego subiram enquanto o crescimento caiu pela metade. (ANDERSON., p.24, 2011)

O problema parece ter sido resolvido, segundo Anderson, quando,

O crescimento voltou em 2004, com a recuperação das exportações. Mas a dívida pública continuava crescendo, e a taxa de juros foi elevada mais uma vez. Partidários do governo anterior, que remoíam as críticas de Lula a Cardoso, apontaram triunfante a continuidade entre os dois. (ANDERSON., p.24, 2011).

No entanto, tudo pareceu desmoronar quando, em 2005, estoura um escândalo midiático conhecido como “Mensalão”. Anderson (2011) explica o que aconteceu,

Em 2002, Lula havia sido eleito com 61% dos votos populares, mas o PT tinha menos de um quinto dos assentos no Congresso, onde o governo teve de encontrar aliados para conseguir a maioria. Dirceu queria fazer um acordo com o maior partido de centro, o PMDB, mas isso significaria conceder ministérios importantes. Lula preferiu costurar uma colcha de retalhos com os partidos menores, cujo poder de barganha era mais fraco. Mas, naturalmente, eles esperavam alguma participação nos espólios também, e assim o mensalão - a propina mensal - foi arquitetado especialmente para eles. Com relação ao dinheiro, a corrupção da qual o PT se beneficiou, e sobre a qual governou, foi, provavelmente, mais sistemática do que a de qualquer antecessor. Para superar essas dificuldades, recursos especiais se fizeram necessários, para os quais garantias especiais tiveram de ser dadas, no âmbito público e no privado. E, do mesmo modo, com um pequeno grupo de deputados e um ainda menor grupo de aliados espontâneos na legislatura, o PT foi levado a subornar em maior escala para obter maiorias temporárias no Congresso. (ANDERSON., p.25, 2011)

Todo esse esquema de compra de votos no legislativo foi exposto nas palavras de Anderson (2011), quando,

Na primavera de 2005, o líder de um dos menores partidos do Congresso (havia então uma dezena deles), pressionado depois que um de seus homens de confiança foi filmado recebendo propina, reagiu com a revelação de que o governo comprava o voto dos deputados de modo sistemático pagando 7 mil dólares ao mês para cada um deles, assegurando assim a maioria na Câmara. O encarregado da operação era o chefe de gabinete de Lula no Palácio do Planalto, José Dirceu; o dinheiro era proveniente de fundos ilegais controlados pelo PT e distribuídos pelo seu tesoureiro, Delúbio Soares. Poucas semanas depois dessa bomba, um assessor do irmão do presidente do PT, José Genoino, foi preso ao tentar embarcar em um vôo com 200 mil reais em uma mala e 100 mil dólares escondidos na cueca. Um mês depois, o chefe de campanha da candidatura de Lula à presidência, Duda Mendonça - uma celebridade no mundo da propaganda- confessou que sua campanha fora financiada pelo “caixa dois” obtido de bancos e empresas interessados, em uma violação da lei eleitoral, e que ele mesmo havia sido recompensado por seus serviços com depósitos secretos numa conta nas Bahamas. Em seguida, foi a vez de um dos confidentes

políticos mais próximos e Lula, o ex-líder sindical Luiz Gushiken, que, sob fogo cruzado pelo desvio dos fundos de pensões para fins políticos, foi forçado a renunciar ao cargo de secretário de Comunicação. (ANDERSON. p.25, 2011)

Anderson (2011) afirma ainda que a compra de votos no legislativo já era uma prática antiga no sistema político brasileiro, mas no governo Lula se tornou algo amplificado pelos meios de comunicação, gerando um escândalo ainda maior do que quando foi descoberto o mesmo esquema no Governo FHC. Segundo ele,

A exposição de uma ampla rede de corrupção por trás da conquista de poder de Lula, embora tenha sido um choque desmoralizador para grande parte da própria base do PT, pode ser posta - como o foi prontamente pelos legalistas - numa perspectiva histórica. O financiamento ilegal de campanhas por doadores secretos em troca de favores sempre foi generalizado na política brasileira: o presidente do principal partido da oposição, o PSDB de Fernando Henrique Cardoso, foi alvo da mesma acusação e teve de renunciar em meio ao mesmo escândalo. A compra de votos no Congresso não era novidade. Era sabido que Cardoso tinha molhado a mão de deputados do Amazonas para garantir a mudança constitucional que lhe permitiu concorrer a um segundo mandato. O legislativo brasileiro há muito vinha sendo um covil de venalidade e oportunismo. Ao fim do primeiro mandato de Lula, de um terço a dois quintos dos deputados no Congresso tinham mudado de partido; até o final do segundo, mais de um quarto dos membros de ambas as Casas estavam indiciado ou enfrentando acusações. (ANDERSON, p.25, 2011)

Assim, a direita nacional, em oposição a Lula, aproveitando-se deste escândalo não hesitou em tentar causar o término antecipado do mandato de Lula. O alvoroço sobre esses escândalos na mídia foi ensurcedor. No Congresso, a oposição pressionou pela instalação de uma CPI atrás da outra. Líderes do PSDB começaram a falar no impeachment de Lula, por cumplicidade na corrupção de seu séquito. (ANDERSON, p.27, 2011). No entanto, Lula havia se comprometido com as classes mais baixas da sociedade. Durante seu governo houveram inúmeros programas sociais que possibilitaram a melhoria da qualidade de vida dos setores mais pobres e vulneráveis da sociedade, desta forma, segundo Anderson (2011),

A opinião popular não era e todo indiferente à corrupção — no auge do mensalão, seus índices de popularidade caíram de modo acentuado. Mas, comparadas às melhorias consideráveis na qualidade de vida, as propinas não contavam muito.[...]Dessa vez, porém, sua composição social era diferente. Insatisfeita com o mensalão, grande parte do eleitorado de classe média que havia apoiado Lula em 2002 o abandonou, enquanto os pobres e os idosos votaram nele em maior número do que antes. Sua campanha também adotou um tom diferente. Quatro anos antes, quando seu objetivo tinha sido tranquilizar os eleitores indecisos, seus assessores tinham vendido a imagem de Lula como o defensor do “Paz e amor” para o país. Em 2006, o tom era menos meloso. Deixando de lado os lapsos de conduta do PT, dos quais, naturalmente, ele não tinha ciência, o presidente lançou um contra-ataque agressivo às privatizações do governo anterior, que haviam enriquecido alguns à custa da nação, e que se podia esperar que continuariam caso seu oponente fosse

eleito. Longe de qualquer continuidade, havia um abismo entre seu governo e o de Fernando Henrique Cardoso: nem uma única empresa havia sido privatizada no governo Lula. A alienação de bens públicos, muitas vezes sob condições tenebrosas, nunca foi popular no Brasil. O recado foi dado. (ANDERSON, p.30, 2011)

Desta forma, apesar de todos os escândalos que se opuseram ao mandato de Lula, o ex-presidente, em 2006, conquista seu segundo mandato concorrendo Geraldo Alckimin (PSDB). Diante desta conjuntura, em 2007 os relatórios da FCP mudam novamente de estrutura, passam a ter menos páginas e serem mais voltados a uma prestação de contas em que se respondem perguntas padrões sobre objetivos, metas alcançadas e valores investidos, bem como controle de bens e imóveis e gestão de recursos humanos.

Seguindo o formato dos eixos do ano anterior, o relatório de 2007 traz os eixos “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescente de Quilombo” e “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescente de Quilombo”. Segundo a entidade, o apoio jurídico se deu através de,

O quadro de pessoal envolvido por parte da Procuradoria se resume ao quadro procuradores federais, dois estagiários e uma secretária.[...] Dado o quadro reduzido da Procuradoria, foi identificado que há número elevado de processos administrativos, de alta complexidade, consultas internas e externas e demais atendimentos. Com a liberação de recursos orçamentários no final do ano, há concentração, em curto período de tempo, de todos os processos anteriormente citados, o que acarreta um estresse de trabalho muito grande. De qualquer forma, observamos que o empenho dos procuradores, estagiários e secretaria permitiu que em 2007 duzentas e sessenta e uma comunidades fossem atendidas por meio de visitas. (FCP, 2007, p.14)

Outra atividade importante desenvolvida no arcabouço deste eixo neste ano,

Por meio desta ação não são realizadas parcerias. Os recursos são aplicados em passagens e diárias. O que foi aplicado em convênios em 2007 refere-se a um valor que foi acordado de ser aplicado juntamente com a DEP e DPA em ações de esclarecimento jurídico do público quilombola por meio de seminários, entre os quais, “Novos Instrumentos Administrativos para a emissão da Certidão de Auto- Reconhecimento das Comunidades Remanescentes dos Quilombos”, ocorrido entre os dias 18 e 20 de novembro no Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: Quilombolas e Religiosos de matriz Africana, ocorrido no estado de Alagoas. (FCP, 2007. p.14).

No eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos” a FCP/MINC afirma como desafio os problemas citados anteriormente com as denuncias da rede Globo e aponta como solução a mudança nos procedimentos internos de emissão de certificados de auto-atribuição. Além disso, a fundação aponta a necessidade de um número maior de funcionários que possam atuar junto as comunidades quilombolas,

Em razão do pouco número de pessoal efetivo, as parcerias de convênios e contratações se tornaram imprescindíveis para o sucesso das ações. Os segmentos sociais que atuam próximo às comunidades quilombolas representam maior possibilidade de resultados efetivos, cujos objetivos se coadunam com as principais demandas das comunidades negras tradicionais e quilombolas, com envolvimento direto das lideranças comunitárias nos projetos. [...] A abrangência das atividades na ação etnovenrolvimento pelo território nacional e a necessidade da Palmares ter interface com outros órgãos do governo na execução de suas ações, obrigam na a atuar por meio da descentralização de recursos e parcerias. Isto é condição para que as atividades sejam executadas. Por outro lado, a característica dos grupos e comunidades com as quais a Palmares interage, com poucos recursos, escassa tradição de atuar junto com o Estado como parceiro, sem clientelismos, além de nenhum conhecimento sobre legislação, traz problemas sérios para a realização de parcerias; (FCP, 2007, p.21).

Não foi possível encontrar neste relatório o número de comunidades que receberam o certificado de auto-atribuição neste ano, possivelmente por motivo de adaptação as novas normativas que foram aderidas.

3.2 Plano Plurianual 2008-2011

O ano de 2008 é marcado por mais um escândalo envolvendo o governo Lula, desta vez, este atinge diretamente a SEPPIR, uma das principais parceiras da FCP na execução de ações para população quilombola. No artigo de Sidney Fernandes dos Santos intitulado “Discurso sobre corrupção no escândalo dos cartões corporativos: dizer ou não dizer ‘CPI da Tapioca”, encontramos um pequeno resumo do que ocorreu neste ano,

Os acontecimentos em torno do uso inadequado dos cartões corporativos por funcionários do Governo Federal e da Presidência da República circularam intensamente na mídia brasileira desde final de janeiro de 2008 até início de junho do mesmo ano, quando os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI dos Cartões — foram encerrados. O caso veio à tona quando se descobriu que alguns ministros usaram os cartões de crédito do governo para custear despesas pessoais. Durante o mês de fevereiro de 2008, a discussão pautou-se sobremaneira em torno da criação ou não de uma CPI para investigar as denúncias que envolviam não apenas ministros, mas funcionários dos mais diversos escalões do Governo Federal Brasileiro. Como esse assunto ocupou as principais manchetes dos noticiários brasileiros durante esse período, trazendo à baila discursos heterogêneos recheados de já-ditos em torno da temática corrupção. Na abrangência de uma série de acontecimentos discursivos sobre a instalação de tal CPI, recortamos, nesta análise, um acontecimento circulado no início do escândalo que volta a circular neste momento: o fato de Orlando Silva, Ministro dos Esportes, ter usado o cartão corporativo para pagar tapioca no valor de R\$ 8,30. (SANTOS, 2010. p.893)

No entanto não foi apenas o ministro do Ministério dos Esportes, Orlando Silva (PCdoB) que passou por essa investigação, a ministra Matilde Ribeiro (PT) da Secretaria

Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) também foi alvo da investigação, segundo a denúncia a ministra utilizou cerca de R\$171.500,00 de forma indevida no cartão corporativo da secretaria. Sua demissão ocorreu no dia 01/02/2008. Segundo a publicação do Jornal Afropress¹⁸,

Matilde Ribeiro não é mais, desde a tarde desta sexta-feira (01/02) a ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Cedendo as pressões para que renunciasse para evitar que o caso do uso dos cartões corporativos do Governo acabe numa CPI, - conforme adiantou a Afropress -, a ministra entregou a carta de demissão do cargo, numa audiência no início da tarde com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na audiência foi lacônica: "Diante dos fatos, solicito meu desligamento", afirmou, depois de duas semanas em que virou foco e alvo por ter usado no ano passado 171,5 mil com pagamento de restaurantes, hotéis e aluguel de carros no cartão corporativo. [...] "Os fatos partiram da dificuldade com deslocamento e hospedagem fora de Brasília. Foi um erro administrativo que pode e deve ser corrigido. Não estou arrependida. Fui orientada a usar o cartão". [...] Matilde também culpou a falta de estrutura da pasta e destacou que outros ministros também fizeram uso do mesmo. "Este erro não foi cometido exclusivamente por mim", afirmou, evitando lembrar que enquanto gastou R\$ 171,5 mil reais, a Secretaria da Administração da Presidência gastou R\$ 4 milhões. [...] No lugar de Matilde assume, interinamente, o sociólogo mineiro Martvs Chagas, 40 anos, que até aqui ocupava o cargo de Secretário adjunto. No final da tarde, a Assessoria de Comunicação divulgou carta do Presidente à Matilde, em que o mesmo diz saber "das imensas dificuldades, arraigadas por séculos de preconceito, que Vossa Excelência teve de enfrentar no exercício de suas funções". "Por entender as razões políticas do gesto, aceitei seu pedido de demissão. E estou seguro de que a companheira, por quem mantengo intactos o apreço e a confiança, continuará a ser uma das principais referências para todos aqueles que lutam contra o racismo, o preconceito e a exclusão social em nosso país", finaliza Lula.

(Reportagem afropress)

Podemos observar como resultado desta CPI - embora este dado não esteja comentado no relatório analisado - que os relatórios a partir de 2008 passam por nova mudança estrutural, diferente do de 2007, em que se tinham campos rígidos de perguntas e respostas de caráter bem objetivo, estes passam a ter agora uma liberdade maior de escrita das atividades, porém anexam tabelas padronizadas com resumo de despesas, em especial, as de uso do cartão corporativo, diárias e passagens para eventos e atividades realizadas ou apoiadas pela FCP.

Outra questão importante foi o aniversário de 20 anos da Fundação Cultural Palmares,

No Relatório de Gestão de 2007, afirmávamos que a FCP movimentava-se num território peculiar que permeia a sociedade brasileira, território este cheio de contradições, que "ora afirmam o Brasil como plural e mestiço e ora como discriminador e excludente". É ainda, neste território que a FCP celebrou os seus 20 anos de existência, contribuindo para a cultura em geral e, em particular, para que a cultura de origem negra seja um instrumento de combate à discriminação e um elemento poderoso para a promoção da igualdade social e racial no Brasil. Neste sentido, a FCP assume um papel estratégico para consecução da política macro do

¹⁸ Reportagem Afropress disponível no endereço eletrônico <http://www.afropress.com/post.asp?id=11144> em 05/06/2018

Governo Federal que é a redução das desigualdades em nosso país, tendo em vista que a população de origem negra ainda sofre, nos dias de hoje, as graves consequências dos 400 anos de escravidão, expresso nos índices negativos das pesquisas e estatísticas dos órgãos oficiais, além da discriminação velada e explícita quanto as suas manifestações culturais, notadamente às de origem religiosa. (FCP, 2008, p.5)

No entanto, para além das preocupações a FCP comemora ainda a construção da nova sede e a perspectiva do aumento dos funcionários para o próximo período,

Os 20 anos da FCP tiveram como marco a inauguração da sua nova sede, situada num espaço amplo (4.500m²), no Setor Bancário Sul, dotada de novas condições de trabalho, de conforto e salubridade, além de novo mobiliário, novos equipamentos e espaços adequados para a instalação da biblioteca e um auditório. Uma aspiração antiga de não apenas dos seus funcionários como também de toda a comunidade afro-brasileira, principalmente aqueles(as) que tiveram a oportunidade de testemunhar as condições físicas e humanas com as quais a FCP desempenhava sua missão. Este esforço, que contou com o apoio pleno do Ministério da Cultura e do Ministro de Estado da Cultura Juca Ferreira, evidenciou a um só tempo o cumprimento de um dos compromissos assumidos por esta gestão, assim como a solidariedade e a parceria do MINC para com os anseios e necessidades da cultura afro brasileira. Ainda neste campo, elaboramos e propomos ao MINC uma nova estrutura administrativa para que a FCP se tornasse mais ágil, com maior capilaridade e pudesse atender as demandas do nosso público alvo com rapidez e eficiência, bem como cumprir com seu papel fiscalizador nas ações desenvolvidas a partir dos recursos públicos disponibilizados pela instituição. Esta proposta foi aprovada tanto no Ministério da Cultura quanto no Congresso Nacional (Lei. 11.906/D.O.20.01.09 – Criação de 34 cargos para FCP) e está prestes a ser autorizada pelo Presidente da República, fato este que provocará uma verdadeira revolução em nossa atuação. (FCP, 2008, p.6)

Sobre sua atuação junto às questões quilombolas e o financiamento para a execução das mesmas a FCP afirma a importância de estabelecer parcerias interministeriais, sendo assim,

Trabalhamos de forma articulada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com a Advocacia Geral da União e a com a SEPPIR nas questões quilombolas e, em especial, na revisão da Instrução Normativa, nº 20 do INCRA, no Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados, que anula o Decreto 4.887/2003, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, encaminhado pelo antigo Partido da Frente Liberal, sobre o mesmo tema. [...] Buscamos ainda fazer do Congresso Nacional um parceiro especial das nossas iniciativas e mantivemos um diálogo permanente com a Frente Parlamentar de Promoção da Igualdade Racial e a da Defesa dos Remanescentes de Quilombos, dirigidas respectivamente pelos Deputados Federais Carlos Santana e Vicentinho. Neste sentido tivemos resultados bastante positivos, seja no aumento significativo do número de emendas parlamentares apresentadas para o Programa Cultura Afro Brasileira, seja na defesa dos projetos e ações da FCP na sociedade. (FCP, 2008, p.9)

Podemos observar que, com relação ao relatório de 2007, a fundação mantem o eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescente de Quilombo” mas exclui novamente o eixo “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescente de Quilombo”, que nos anos anteriores apresentava-se como eixo para o qual se dedicava rubrica própria. Da mesma forma, é possível observar mudanças significativas na atuação da fundação ao se referir ao primeiro eixo citado. Segundo a entidade, ela tem por finalidade,

Preservar e difundir a memória cultural Afro-Brasileira mediante o registro e a disponibilidade de informações relacionadas com a cultura, história, patrimônio cultural e características sócio econômicas da produção negra, incluindo ações governamentais e procedimentos administrativos sobre o tema. (FCP, 2008, p.24)

E apresenta como descrição das atividades,

Desenvolvimento e articulação de bancos de dados, sistemas e programas de comunicação, no âmbito da Fundação Cultural Palmares, em interconexão com outros sistemas relacionados com o tema, bem como sua disponibilidade para a sociedade; suporte logístico, expansão e modernização de acervos bibliográficos, audiovisuais e patrimoniais relativos à cultura Afro-Brasileira. (FCP, 2008, p.24)

Descreve ainda como competências institucionais requeridas para execução da ação,

Executar, acompanhar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades relativas aos processos de identificação, reconhecimento, delimitação territorial, levantamento cartorial, demarcação, titulação e registro nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Prestar apoio técnico e logístico necessários à execução das ações que assegurem o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos; (FCP, 2008, p.24)

Ou seja, em 2008 a fundação deixa de ter a emissão de certificados de auto-atribuição como prioridade de suas ações junto às comunidades quilombolas, nesse eixo, como nos anos anteriores. Da mesma forma, podemos observar mais uma vez a ausência do eixo “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescente de Quilombo”, Segundo a FCP,

O Decreto 4.887/2003 e da portaria FCP/MINC nº 98 de 26 de novembro de 2007 que regulamentam os procedimentos de emissão de certidão de auto-definição das comunidades quilombolas aprimoraram os critérios de certificação das comunidades remanescentes de quilombo, diminuindo o ritmo de certificação em relação aos anos anteriores. As comunidades estão levando mais tempo para se adequar às novas exigências, entre as quais está a de que o pedido de certificação seja realizado pela comunidade e não mais apenas pelas lideranças. [...] A Diretoria de Proteção do Patrimônio Afro-Brasileiro realiza contatos com as comunidades no sentido de esclarecer-las dos procedimentos a serem seguidos para a certificação de auto reconhecimento. Vale ressaltar que embora de início o número de comunidades tenha diminuído em 2008 quando comparado com 2007 em função da Portaria FCP/MINC nº 98, o pedido de certificação ganhou em qualidade por conta de agora toda comunidade debater a questão da certificação e realizar o pedido. Desta forma, o fortalecimento da participação de toda comunidade também é um fator que deve ser levado em conta. (FCP, 2008, p.39)

Embora se fale da morosidade institucional trazida pelos procedimentos mais rígidos da nova regulamentação, a fundação não diz quantas comunidades receberam este título, apenas que,

A maioria das atividades ocorre por meio de apoio a projetos descentralizados, por intermédio de convênios, termo de cooperação e termo de parceria. No que diz respeito à ação Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos, no exercício de 2008 não houve execução de convênios. Os gastos com diárias e passagens foram empregados com deslocamento de servidores, tendo como principal objetivo, fazer visitas técnicas às comunidades, a fim de tomar conhecimento das demandas e prestar esclarecimentos sobre a missão da Fundação Cultural Palmares junto à População Quilombola, como também levar a essas comunidades, informações sobre as políticas do governo federal voltadas para este segmento. (FCP, 2008, p.25)

Neste sentido, a entidade assinala como principais atividades desenvolvidas junto às comunidades quilombolas neste ano,

As parcerias de convênios e contratações são imprescindíveis para o sucesso das ações por conta do pequeno tamanho da estrutura da FCP. Ao mesmo tempo as atividades da Fundação referente a esta ação fazem interface com inúmeros órgãos do governo federal (IBAMA, Ministério Público Federal, INCRA, Ministério do Desenvolvimento Social e outros), de maneira que a FCP atua na indicação das comunidades beneficiadas por programas do governo federal. De acordo com a legislação vigente compete a Fundação emitir parecer nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto ao Meio-Ambiente (RIMA) para licenciamento de empreendimentos com incidência em áreas de remanescentes de quilombos. No ano de 2008 foram analisados vinte Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), onde foram identificadas cerca de oitenta e quatro comunidades quilombolas na área de influência direta de empreendimentos. Nos termos do Art. 8º, inciso VI do Decreto n.º 4887/03, a FCP analisou (dezoito Relatórios Técnicos de Identificação e delimitação (RTID) elaborados pelo INCRA para fins de regularização fundiária dos territórios de comunidades remanescentes de quilombos). (FCP, 2008, p.25)

Ou seja, segundo minha compreensão, devido aos escândalos ocorridos nos anos anteriores – desde o que envolveu diretamente a FCP sobre os títulos de auto-atribuição, à crise do mensalão e ao escândalo dos cartões corporativos – envolvendo um esforço da grande mídia brasileira em descredibilizar o trabalho voltado, especialmente, a questão racial – fizeram com que o governo federal passasse a atuar com mais cautela, investindo em transparência, refletindo nos tipos de políticas voltadas as CRQ's.

Em 2008, a FCP recebeu uma nova sede, no ano de 2009 ocorreu sua reestruturação organizacional e do quadro de recursos humanos. Segundo a entidade,

Ao longo do ano de 2008, a Fundação Cultural Palmares propôs e negociou sua reestruturação organizacional com Ministério da Cultura e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sua nova estrutura foi autorizada pelo Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009 - que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares

e dá outras providências. Destacam-se nessa estrutura, conforme organogramas a seguir, a instituição do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra como uma unidade organizacional e a ampliação dos cargos de linha gerencial e de nível técnico-operacional, o que fortaleceu a execução finalística e administrativa da FCP. (FCP, 2009, p.14).

O novo PPA elenca nove competências das quais quatro encontram-se voltadas para atender as comunidades quilombolas, são elas:

Promover a preservação do patrimônio cultural afro-brasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos; Assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nas ações de regularização fundiária dos remanescentes das comunidades dos quilombos; Promover ações de inclusão e sustentabilidade dos remanescentes das comunidades dos quilombos; Garantir assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos tituladas na defesa da posse e integridade de seus territórios contra esbulhos, turbações e utilização por terceiros; (FCP, 2009, p.14).

Em consonância com estas competências, este relatório apresenta o eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescente de Quilombo” e volta, mais uma vez a apresentar, o eixo “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescente de Quilombo”. Este último, como vimos, não esteve presente no ano anterior. Desta forma, com o objetivo de realizar as competências assinaladas acima, a FCP salienta sua participação em fóruns intergovernamentais destinados a criar uma força tarefa, ou seja,

Vale destacar que a Fundação Cultural Palmares participa de espaços importantes de articulação governamental setoriais, interinstitucionais e transversais, dentre eles, salientamos a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais cuja finalidade é estabelecer, acompanhar e propor políticas para o desenvolvimento de comunidades tradicionais, onde se incluem comunidades quilombolas e comunidades de terreiros. Assim como, o Programa Brasil Quilombola, onde a FCP representa o Ministério da Cultura. O Programa Brasil Quilombola é coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR cuja função é coordenar ações governamentais para o desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos. (FCP, 2009, p.19)

A FCP apresenta neste relatório uma sessão inédita e importante chamada “Quilombolas e grandes empreendimentos – o papel da FCP”, que discorre sobre o trabalho de proteção das comunidades quilombolas frente aos grandes empreendimentos, auxiliando outras entidades governamentais nos laudos de licenciamento ambiental referentes aos equipamentos que tangenciam ou colidem, de alguma forma, com estas CRQ’s. Segundo a entidade este não é um problema novo,

Ao longo da história do desenvolvimento estrutural do Brasil, a construção de grandes obras de infraestrutura, estradas, hidrelétricas, o surgimento de inúmeros

núcleos urbanos rapidamente transformados em cidades, o processo migratório intenso para o interior do país, a conformação de grandes propriedades rurais baseadas na monocultura para exportação, a expansão pecuária, dentre inúmeros outros processos, significaram, para grande parte das comunidades remanescentes dos quilombos, violentos conflitos pela posse da terra e pelo acesso aos recursos naturais, encolhimento e invasão de seus territórios, cerceamento de direitos fundamentais, discriminação e preconceito racial, étnico, cultural, social, inclusive no âmbito das instituições públicas. [...] No passado, a construção de grandes obras de infra estrutura como estradas, hidrelétricas, linhas de transmissão, gasoduto, etc, também não respeitavam o meio ambiente e as populações afetadas. (FCP, 2009, p.23)

Neste sentido, a entidade descreve o seu papel neste processo como,

O papel da FCP em relação às comunidades quilombolas consiste na certificação de comunidades como remanescentes de quilombo, além de visitas técnicas que visam o acompanhamento de regularizações fundiárias e de processos de licenciamento ambiental. A FCP coordena esses atendimentos, tendo os demais órgãos públicos como parceiros, palestrantes e colaboradores técnicos. Os atendimentos às comunidades quilombolas para a questão fundiária consistem em palestras, esclarecimentos e orientação quanto ao licenciamento ambiental. O foco desse trabalho é sobretudo aquelas comunidades quilombolas localizadas em áreas de influência potencial de atividades modificadoras do meio ambiente, como por exemplo, a construção de hidrelétricas, linhas de transmissão, gasodutos, duplicação de rodovias entre outras. Assim, elas são informadas sobre a ocorrência de impactos não identificados e se as medidas propostas para mitigar os impactos são eficientes. Essa é uma ação realizada em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (FCP, 2009, p.23)

A Fundação aponta o Sistema Ferroviário da Transnordestina como um empreendimento que merece uma atenção urgente e elenca, desta forma, as principais atividades desenvolvidas na busca pela instrumentalização e defesa das comunidades. Segundo ela,

Destacam-se no ano de 2009 a realização de um seminário voltado às comunidades quilombolas que serão atingidas, direta ou indiretamente, pelo Sistema Ferroviário da Transnordestina. O objetivo desse seminário foi informar e orientar sobre o processo de licenciamento ambiental desse empreendimento. No âmbito dessa ação, vale destacar, ainda, a assistência jurídica que a FCP, através da sua Procuradoria Federal, tem executado não só com a formação de operadores do direito no trato das questões quilombolas, quanto também capacitando diretamente os próprios remanescentes de quilombos nas questões relacionadas à terra (FCP, 2009, p.23).

Esta sessão do relatório nos ajuda, ainda, a entender o processo legislativo que regulariza os processos voltados à construção de grandes empreendimentos. Desta forma, a entidade faz um pequeno histórico sobre a legislação vigente e na qual se embasa para atuar na proteção e junto às comunidades.

No ano de 1981 foi criada a Lei nº 6.938/81, que instituiu o Licenciamento Ambiental, um instrumento de racionalização e otimização da utilização dos nossos

recursos naturais, que visa a preservação do meio ambiente e o resguardo dos direitos de todos aqueles que são afetados pela construção de uma grande obra. Depois deste marco, foram sendo criadas outras normatizações para aprimorar esse processo. [...] No caso de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como a construção de hidrelétricas, linhas de transmissão, gasodutos, duplicação de rodovias, etc, o processo de licenciamento se dará após a elaboração do estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA). (FCP, 2009, p.24).

No entanto, apenas em 2008 a Fundação Cultural Palmares foi açãoada para participar destes processos de licenciamento ambiental como um “órgão interveniente”, formulando laudos técnicos importantes para observar o impacto destes empreendimentos juntos às comunidades negras rurais. Ou seja,

Foi então que no ano de 2008, o IBAMA criou a Instrução Normativa (IN IBAMA N.º 184/08), onde a FCP, Fundação Nacional do Índio - FUNAI/IPHAN, entre outros, se tornaram os chamados “órgãos intervenientes”, que acompanham o processo de licenciamento ambiental a partir de suas competências específicas. A partir de então, cabe a FUNAI avaliar a questão das terras indígenas, o IPHAN o patrimônio arqueológico, a FCP a questão quilombola, etc, não sendo competência dos órgãos intervenientes a concessão da “licença em si”, mas tão somente informar a ocorrência de impactos não identificados, e avaliar se as medidas propostas para mitigar os impactos são eficientes, no campo de suas competências e em observância da legislação incidente sobre o tema. Evidentemente, caso as observações, proposições e sugestões dos órgãos intervenientes sejam consideradas abusivas ou inadequadas, o órgão licenciador poderá desconsiderá-las na emissão da licença. (FCP, 2009, p.25).

Como apontado no capítulo anterior, o relatório resgata e aponta, ainda, como marco legal que possibilita esta atuação a Convenção 169 da OIT ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que prevê nos §§ 1º e 2º do art. 15 esta proteção,

De acordo com essa Convenção, para se fazer qualquer interferência num território quilombola (território entendido como o lugar onde se vive, se planta, se caça, se coleta frutos, se fabrica remédios, etc; os caminhos/desvios/atalhos utilizados pela comunidade, bem como por seus antepassados, tanto do ponto vista material, quanto simbólico; aos aspectos paisagísticos e demais referenciais sócio-espaciais; as áreas de lazer, enfim, o que a comunidade utiliza de alguma maneira), a comunidade precisa ser consultada e deve concordar, do contrário, essa obra não poderá realizada. Considerando que o território representa para as comunidades quilombolas condição de vida e direito básico a condicionar sua existência, estando seu território, bem como cultura, material e imaterial, assegurados pela legislação vigente e por tratados internacionais que tem o Brasil como signatário, devemos chamar a atenção para o fato de que a existência de tais comunidades, não raro, baseadas em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenha papel fundamental na proteção da natureza, na manutenção da diversidade cultural e biológica desses territórios e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, que interessam a toda sociedade brasileira. Apesar disso, parte considerável das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas ainda correspondem a terras não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas, parcial ou integralmente, em função do contato, mais ou menos recente, e quase sempre violento, com a sociedade nacional, bem como dos impactos nocivos do processo de

desenvolvimento do país sobre as suas condições de existência e de reprodução física, social e cultura. (FCP, 2009, p.26)

Desta forma, acordo com entidade o eixo “Assistência Jurídica Às Comunidades Remanescentes de Quilombos”, em 2009, tem por finalidade,

Prestar assessoria jurídica às comunidades remanescentes de quilombos, conforme disposto no Decreto nº 4887, de 20/11/2003, para assegurar a integridade territorial e o patrimônio cultural dessas comunidades, bem como organizar o atendimento individual e coletivo aos seus integrantes. (FCP, 2009, p.41).

Neste sentido, para alcançar o objetivo acima, a FCP junto a Procuradoria Federal são as responsáveis pelas decisões estratégicas e assim buscam realizar as seguintes ações,

Intervenção em juízo e fora dele, em casos de turbação da posse, esbulho e outras ameaças à integridade territorial das comunidades remanescentes de quilombos, diretamente ou por meio de convênios com entidades ou órgãos que prestem essa assistência; organização de serviços de atendimento às comunidades remanescentes de quilombos para aconselhamento, apoio e mobilização de operadores de direito em questões que comprometam a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento; cobertura de despesas processuais e com o deslocamento de servidores e colaboradores. (FCP, 2009, p.41,).

Desta forma, a FCP e a Procuradoria Federal desenvolveram ações de consultoria as comunidades e ao poder judiciário e em processos contenciosos, neste ano foram assistidas 15 comunidades diretamente atendidas pela FCP e oito diretamente atendidas nos Estados e pela Procuradoria Federal. (FCP, p.44, 2009). Segundo a Fundação, houveram ainda cinco comunidades que receberam atendimento jurídico, mas que não foram computadas como meta física alcançada neste eixo por terem utilizado recursos do eixo “Etnodesenvolvimento Das Comunidades Remanescentes De Quilombos”. Este eixo, apresenta como finalidade “Implementar ações voltadas para o desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos, urbanas e rurais, de modo a assegurar seu etnodesenvolvimento, coerente com suas necessidades e com a tradição cultural afro-brasileira.” (p.56). E como descrição das atividades a,

Formalização das certidões de auto-reconhecimento; manutenção do Cadastro Geral das Comunidades certificadas; apoio financeiro e técnico para preservação das expressões e do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombos; desenvolvimento de ações voltadas para a garantia de sua sustentabilidade; cobertura de despesas com o deslocamento de servidores e de colaboradores; formalização de parcerias e convênios. (FCP, 2009, p.53).

O relatório afirma como uma das realizações a FCP neste eixo a assinatura de seis convênios utilizando o Portal de Convênios – SICONV e destaca os seguintes,

Desses a FCP, dentro das ações previstas no Plano de Ação de 2009, apoiou o projeto “Aso Axó Vestimentas e Paramentos” da Casa Afro-Cultural e Assistencial São Jorge. O objetivo do projeto é realizar oficinas, visando a promoção do desenvolvimento de jovens mulheres da comunidade do quilombo de Mesquita, por meio da consolidação dos processos de capacitação, de produção e de comercialização de produtos necessários à liturgia das religiões afro-brasileiras e das vestimentas afro. A FCP, também, apoiou o projeto “oficina da Cultura Quilombola - Proteção e Sustentabilidade” do Conselho de Participação e Integração da Comunidade Afro-Brasileira de Araxá – COAFRO. O objetivo do projeto é promover o fortalecimento e o desenvolvimento das comunidades remanescentes dos quilombos e Afrodescendentes de Patos de Minas por meio do compartilhamento, articulação e difusão da proteção dos seus bens culturais.

. (FCP, 2009, p.54).

.

Aponta ainda, como importante iniciativa a articulação interministerial voltada a distribuição de cestas básicas e atividades que visem a segurança alimentar das Comunidades Remanescentes de Quilombos, desta forma,

Outras articulações foram efetivadas, tanto com órgão públicos quanto privados, que possibilitaram alcançar os objetivos da ação. Como por exemplo, o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; a Fundação Nacional do Índio - FUNAI; a Fundação Nacional da Saúde - FUNASA e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR/PR, com o objetivo de promover a distribuição de alimentos a Grupos Populacionais Específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional dentre eles as comunidades de terreiro e comunidades quilombolas. (FCP, 2009, p.54).

Com o objetivo de pensar a auto sustentabilidade das CRQ, foi realizado o Encontro de Etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas, que contou com a participação de cerca de 20 comunidades. Não obstante, com vistas a avaliar as políticas de distribuição de cestas básicas e segurança alimentar junto aos quilombolas a FCP, realizou ainda,

Por meio de parceria com o MDS, realizamos 07 Oficinas Regionais da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, contribuindo com passagens aéreas e terrestres para que representantes das comunidades remanescentes dos quilombos pudessem participar das mencionadas oficinas que tiveram o objetivo de avaliar a ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos sob o ponto de vista dos beneficiários, de forma a subsidiar propostas de aprimoramento da ação, discutir mecanismos de controle social para prestação de contas das cestas de alimentos entregues, logística de distribuição das cestas e os critérios de seleção das famílias atendidas pela ação. (FCP, 2009, p.54).

O relatório de 2009 tem uma novidade, o retorno dos registros das certidões de autodefinição. Nos relatórios anteriores este dado não aparecia com clareza devido ao problema ocorrido em 2006 e que dificultou os processos de obtenção em 2007, como vimos anteriormente. Desta forma, segundo a FCP,

Outra atividade importante é a emissão da Certidão de Autodefinição, prevista no Decreto nº 4.887, de 20/11/2003, que estabeleceu esta competência para a Fundação. Assim, foram emitidas 133 certidões em 2009, totalizando 1.408 comunidades certificadas de 2003 até dezembro de 2009. As comunidades certificadas têm a garantia de direitos adquiridos por meio da Constituição Federal de 1988, pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, na implementação de políticas públicas (Cidadania, Educação, Saúde, Cultura, Regularização fundiária, dentre outras), significando a articulação com os demais órgãos de governo para garantia de fato na implementação dessas políticas. (FCP, 2009, p.55).

Desta forma, neste relatório a FCP elabora uma tabela elencando, em resumo, as comunidades assistidas em 2009, o Estado de cada uma e a forma de atendimento recebido, como veremos abaixo,

Tabela 4: Comunidades quilombolas atendidas fisicamente no ano de 2009 pela FCP

COMUNIDADES QUILOMBOLAS ATENDIDAS FISICAMENTE NO ANO DE 2009 PELA FCP			
Nº	Denominação	UF	Assunto
1	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Muquem	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
2	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Palmeiras dos negros	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
3	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Tabuleiro dos negros	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
4	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Santa Luzia	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
5	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Carrasco	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
6	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Pau D'arco	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
7	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Filus	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
8	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Jussara	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
9	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Povoado Santa Cruz	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
10	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Povoado São Jorge	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
11	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Alto do Tamanduá	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
12	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Mameluco	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
13	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Poços do Lunga	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
14	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Povoado de Tabacaria	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
15	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Paus Preto	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
16	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Gameleiro	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
17	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Caja dos negros	Alagoas	Encontro de Etnodesenvolvimento
18	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Lagoa dos Índios	Amapá	Assistencia Jurídica
19	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de São Raimundo do Pirativa	Amapá	Parecer Técnico para subsidiar transferência voluntária de recursos orçamentários
20	Comunidade de Remanescentes de Quilombo do Tambor	Amazonas	Licenciamento Ambiental
21	Comunidades de Remanescentes de Quilombos em Ilha de Maré	Bahia	Regulamentação Fundiária
22	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Gaioso	Bahia	Processo de certificação e direitos quilombolas
23	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de São Francisco de Paraguaçú	Bahia	Conflitos fundiários e licenciamento ambiental
24	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de nova Esperança	Bahia	Processo de certificação e direitos quilombolas

COMUNIDADES QUILOMBOLAS ATENDIDAS FISICAMENTE NO ANO DE 2009 PELA FCP/MINC			
Nº	Denominação	UF	Assunto
25	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de São Braz	Bahia	Licenciamento ambiental
26	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de São Domingos	Espírito Santo	Conflitos fundiários
27	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Linharinho	Espírito Santo	Assistencia Jurídica
28	Comunidades de Remanescentes de Quilombos do Território Kalunga	Goiás	Conflitos fundiários e licenciamento ambiental
29	Comunidade de Remanescentes de Quilombo do Município de Alcântara	Maranhão	Assistencia Jurídica
30	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Santíssima Trindade	Mato Grosso	Distribuição de alimentos e prestação de contas
31	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Voltinha e Vãozinho	Mato Grosso	Conflitos fundiários
32	Comunidade de Remanescentes de Quilombo no Município nossa Senhora do Livramento	Mato Grosso	Assistencia Jurídica
33	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Marque I	Minas Gerais	Licenciamento Ambiental e Assistencia Jurídica
34	Associação de Moradores Remanescentes do Quilombo do Arapemã Residentes no Maicá	Pará	Conflitos Fundiários e Assistencia Jurídica
35	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Conceição das Crioulas e Comunidade Indígena Atikum	Pernambuco	Sobreposição de Território, Conflitos fundiários e Assistência jurídica
36	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Serra Talhada	Pernambuco	Assistência Jurídica
37	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Laranjo	Piauí	Licenciamento Ambiental
38	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Saco de Curtume	Piauí	Licenciamento Ambiental
39	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Cafundó	São Paulo	Encontro Estadual
40	Comunidade de Remanescentes de Quilombo de Caçandoca	São Paulo	Regularização fundiária e conflitos

Fonte: FCP, 2010 p.

O relatório da FCP de 2010 aponta as “estratégias de atuação frente às responsabilidades institucionais” (p.21). Neste tópico fala com primazia sobre a importância do trabalho de certificação das CRQ’s, segundo ele,

O trabalho de Reconhecimento e proteção das comunidades quilombolas continua com a emissão das Certidões de Autodefinição, documento de suma importância para a delimitação territorial da comunidade e com atividades de resgate da autoestima, da identidade social e da memória dessa população.
(FCP, 2010, p.21).

Posteriormente, assinala os passos que são seguidos para que haja a titulação de territórios quilombolas no Brasil pelo INCRA,

Na seqüência, após a emissão da certidão, é enviada uma cópia ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, que por sua vez dará início ao processo de elaboração do *Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)* da comunidade. Depois do reconhecimento, segue a etapa de desintrusão, na qual são identificados os imóveis rurais dentro do perímetro da comunidade quilombola. Nesta fase, os imóveis particulares são desapropriados e as famílias não-quilombolas que se enquadram no Plano Nacional de Reforma Agrária são reassentadas pelo Incra. A quarta e última fase é a titulação, na qual a comunidade quilombola recebe um único título correspondente à área total.
(FCP, 2010, p.21).

A consequência da emissão destes documentos é a inclusão das comunidades quilombolas em programas do governo federal através do trabalho interministerial. Desta forma, a entidade assinala os principais programas desenvolvidos,

Esta ação tem propiciado o resgate à identidade, a diversidade cultural, o pertencimento de sua trajetória histórica. Vale destacar que essa política tem permitido a inclusão das comunidades quilombolas nos programas sociais do governo federal como: Programa Brasil Quilombola (coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR), Agenda Social Quilombola, a construção de escola, qualificação dos professores quilombolas pelo Ministério da Educação, merenda escolar diferenciada (Ministério da Educação), Programa Saúde da Família, saneamento básico (Ministério da Saúde), Luz para Todos (Ministério de Minas e Energia), a construção de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), distribuição de cestas alimentares (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), dentre outras ações governamentais, retratando o compromisso na implementação de políticas públicas para essas comunidades.

(FCP, 2010, p.21).

Neste sentido, a FCP disponibiliza uma tabela comparativa em que aponta a quantidade de RTID elaborados pelo Incra e analisados pela entidade nos últimos quatro anos, ou seja, no ultimo mandato do presidente Lula.

Tabela 5: Número de RTID elaborados pelo INCRA e analisados pela FCP (2007-2010)

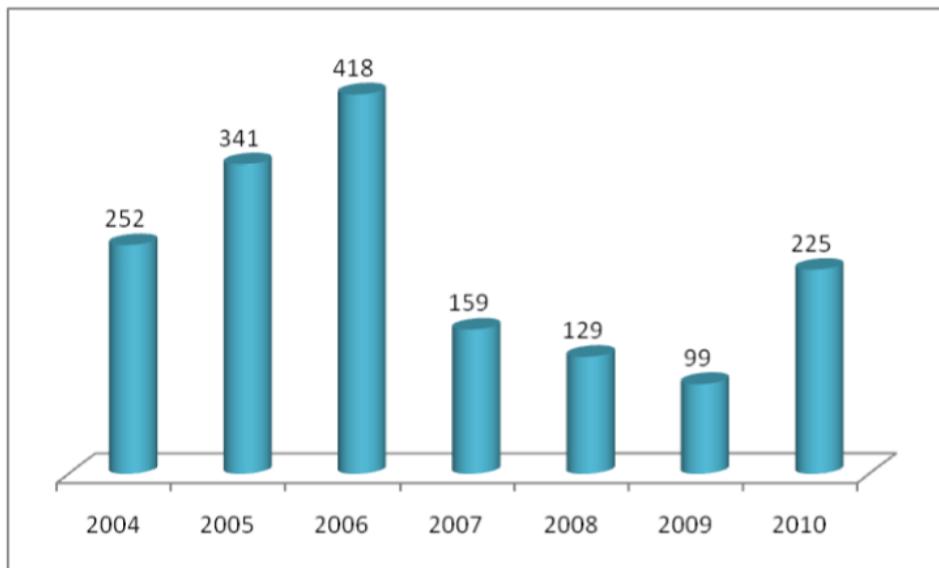
RTID elaborados pelo INCRA e analisados pela FCP (2007-2010)				
2007	2008	2009	2010	Total
0	18	10	10	38

Fonte: FCP, 2010, p. 22

Da mesma forma, apresenta um gráfico com o número de comunidades certificadas entre 2004 e 2010 pela FCP. É importante frisar que neste gráfico é possível obter informações não encontradas em outros relatórios, como veremos a seguir.

Imagen 2: Gráfico das Comunidades certificadas por ano pela FCP 2004-2010

Gráfico 1 – Comunidades certificadas por ano pela FCP – 2004-2010



Fonte: FCP, 2010

Ou seja, este gráfico aponta para um total de 1623 CRQ's certificadas pela FCP durante estes sete anos. Relembrando que as certificações passam a ser atribuição formal da FCP quando a entidade deixa de ser única responsável pelo processo de titulação em 2003 e começa a emitir os certificados em 2004. Este período segue, ainda, os anos dos planos plurianuais 2004-2007 e 2007-2011.

Neste sentido, é importante observar o crescente número de certificações entre 2004 e 2006 até o declínio entre 2007 e 2009, resultado dos escândalos midiáticos contra o Governo Lula comentados acima e, em especial, o escândalo envolvendo a titulação da comunidade de São Francisco de Paraguassu, que teve como resultado a portaria 98/2007 da FCP (em revogação da Portaria n.º 06, de 1º de março de 2004 da FCP), como vimos acima, que criou procedimentos mais rígidos para certificação de comunidades. Observamos ainda, que, segundo os dados apresentados neste relatório há um crescimento expressivo entre 2009 e 2010 de 99 para 225, totalizando um aumento de 126 emissões neste ano.

No entanto, segundo a entidade, sua responsabilidade não para na emissão de certificações,

A Fundação Cultural Palmares não se limita a emitir as certidões e acompanhar a regularização das terras dos quilombolas. A FCP desenvolve ações que contribuem para a redução do êxodo rural. A sua atuação se dá, também, na proteção do patrimônio cultural (material e imaterial) e o estímulo de iniciativas que garantam a auto sustentabilidade das comunidades remanescentes de quilombos. Ações como a formação de lideranças para o enfrentamento dos principais conflitos decorrentes da reivindicação dos direitos de posse da terra, o fortalecimento e a organização de suas representações estaduais e regionais, com formação e capacitação de gestores para a construção de parcerias, elaboração e implementação de projetos de etnodesenvolvimento. (FCP, 2010, p.23)

Os passos apontados acima para que haja a certificação das comunidades quilombolas, geralmente, param após a emissão do RTID. Ou seja, neste momento ocorre a judicialização do processo de titulação; é o momento em que outras pessoas que não concordam com a desintrusão – processo de realocação do território quilombola, por exemplo, entram na justiça por não concordar com a titulação de uma determinada comunidade. Este é apenas um exemplo. Segundo a FCP, 2010 não foi um ano atípico, a entidade assinala o total de 26 processos aos quais ofereceu suporte jurídico, segundo ela,

Por meio da ação as Comunidades Quilombolas são assessoradas juridicamente tanto na existência de conflitos envolvendo o assédio de terceiros sobre suas terras, que destroem seus marcos culturais, quanto na promoção de avaliação sobre o impacto de obras, empreendimentos ou mesmo criação/regulação de parques de preservação ambiental sobrepostos aos territórios quilombolas titulados ou certificados. Foram realizadas diversas viagens aos Estados para participar de reuniões e vistorias para dar cumprimento a ordem judicial ou requisição do Ministério Público, ou atendendo a demanda das próprias comunidades em conflito, com o fito de orientação quanto ao exercício dos direitos constitucionais dos grupos e para subsidiar as Procuradorias Federais Regionais que têm a competência jurisdicional para representação judicial da Fundação Cultural Palmares para atuar junto ao Poder Judiciário. (FCP, 2010, p.60)

A fundação aponta ainda as Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal como um importante instrumento de resolução de conflitos, nesse sentido,

Outra atuação importante é o atendimento dos processos que tramitam na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal quando o conflito entre os órgãos públicos federais têm como objeto ou de alguma forma intervêm nas comunidades remanescentes de quilombo. Tais conflitos, via de regra, envolvem superposição de interesses do órgão público com a comunidade quilombola ou em razão da questão fundiária ou ainda da defesa dos direitos fundamentais dos seus membros como direito de ir e vir, culturas e atividades de subsistência impactadas com construção de barragens, mineração ou outros empreendimentos não importando se a questão fundiária é ou não objeto do conflito. Existem 07 (sete) Câmaras de Conciliação envolvendo o conflito de sobreposição de unidades de conservação em terras quilombolas. (FCP, 2010, p.65)

Outro tipo de problema jurídico encontrado é a existência de ações entre órgãos públicos federais. No relatório de 2009, a fundação já citava os desafios da titulação frente aos grandes empreendimentos, como apontado acima. Em 2010, neste momento do documento, a FCP discorre sobre casos que se tornaram emblemáticos de disputa de territórios entre quilombolas e órgãos governamentais e indústrias, como os citados abaixo,

O conflito está instaurado entre o INCRA, FCP em confronto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO. Além desses, existe o processo envolvendo as Comunidades Remanescentes de Quilombo de Paracatu – São Domingos, Machadinho e Família dos Amaros – em conflito que envolve o IBAMA, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, INCRA, SEPPIR e FCP, sobre as atividades da Mineradora Kinross – Rio Paracatu Mineradora que exerce atividades de mineração sobre terras quilombolas. O INCRA e a FCP pautam os demais órgãos para que a fiscalização e controle das atividades diminua o impacto negativo das atividades de mineração sobre a questão ambiental e fundiária (regularização do território e produtividade das terras) em prejuízo das comunidades. Há, ainda, o processo envolvendo as Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara – Maranhão. A FCP, em conjunto com o INCRA e MDA, atua em defesa das comunidades que estão localizadas no litoral banhado pelo Oceano Atlântico no município de Alcântara, em confronto com o Ministério da Defesa, o Comando da Aeronáutica, o Ministério de Minas e Energia, Agência Espacial Brasileira sobre a área sobreposta aos empreendimentos destinados ao provimento do Programa Espacial Brasileiro. Outra importante autuação jurídica da FCP ocorreu junto ao Tribunal de Contas da União para a defesa da Comunidade Remanescente de Quilombo de Marambaia - Estado do Rio de Janeiro, junto com a Consultoria Geral da União. Nesse processo a parceria com o Ministério Público Federal – 6ª Câmara foi vital para que o Acórdão que anulava e reformulava os procedimentos da Fundação Cultural Palmares no processo de Certificação das Comunidades Remanescentes de Quilombo fosse reformado em benefício da Fundação. O processo atualmente está em fase de análise na Secretaria de Controle Externo – TCU-RJ. (FCP, 2010, p.66)

Segundo a entidade, a falta de recursos impossibilitou o cumprimento das metas assinaladas para 2010.

Algumas metas constantes do Plano de Ação não foram realizadas devido ao número insuficiente de Procuradores Federais em exercício na Fundação Cultural Palmares, pois apesar de atender demandas judiciais e conciliatórias em todos os Estados brasileiros possui status de unidade simples dentro da Procuradoria Geral Federal, o que lhe reduz o número ideal de lotação em exercício de Procuradores. (FCP, 2010, p.66)

Neste sentido, a FCP elenca as 21 cidades com comunidades quilombolas que receberam atendimento jurídico neste período, os nomes das comunidades não foram citadas neste relatório.

Tabela 6: Cidades com comunidades quilombolas atendidas juridicamente em 2010

Cidades com comunidades quilombolas atendidas juridicamente em 2010					
Nº	Cidade	Nº	Cidade	Nº	Cidade
1	Maceió – AL	8	Jalapão – TO	15	Salvador – BA
2	Ilhéus – BA	9	São Luiz – MA	16	Paracatu – MG
3	Petrolina – PE	10	Vicente Férrer – MA	17	Cuiabá – MT
4	Porto Alegre – RS	11	Curitiba – PR	18	Parateca-Carinhanha – BA
5	Santarém – PA	12	Foz do Iguaçu – PR	19	Doutor Ulisses – PR
6	Belém – PA	13	Londrina – PR	20	Guaíra – PR.
7	Palmas – TO	14	Aracaju – SE	21	Florianópolis – SC

Fonte: FCP, 2010, p. 66

O eixo “Etnodesenvolvimento Das Comunidades Remanescentes De Quilombos” em 2010 reafirma a quantidade de comunidades tituladas em até 2010, e apresenta a divisão das certificações deste ano por unidade da federação,

Gráfico 4: Comunidades tituladas em 2010



Fonte: FCP, 2010, p.75

Como no ano anterior a Fundação reafirma o convênio com parceiros em projetos interministeriais destinados a atender a população quilombola, são eles,

A FCP também busca a articulação com diversos parceiros governamentais de ações legais visando promover a implementação de políticas públicas em prol da inclusão social, econômica e cultural dessas comunidades. Foi firmado pela Fundação o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; a Fundação Nacional do Índio - FUNAI; a Fundação Nacional da Saúde - FUNASA e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, com o objetivo de promover a distribuição de alimentos aos Grupos Populacionais Específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional dentre eles as comunidades de terreiro e comunidades quilombolas. Este ano houve uma articulação específica com o Ministério do Meio Ambiente - MMA para apoiar ações voltadas para a geração de renda em atividades de etnoturismo em comunidades quilombolas. (FCP, 2010, p.76))

Desta forma, a fundação afirma que neste ano atendeu a 52 comunidades e especifica a forma de atendimento das mesmas,

Em 2010, a Fundação proporcionou o atendimento a 52 comunidades quilombolas. Por equívoco no preenchimento do SIGPLAN foram computadas apenas 50 comunidades. A maior parte dos atendimentos, atualmente, é decorrente de audiências/consultas públicas e visitas in loco nas áreas das comunidades direta ou indiretamente afetadas pelos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (gasoduto, linhas de transmissão, ferrovias, rodovias, veículo lançador de satélite, hidrelétricas, dentre outros). A Fundação tem a competência da emissão do parecer referente às obras de licenciamento ambiental. O objetivo dos atendimentos é consultar as comunidades e informá-las sobre os possíveis impactos diretos/indiretos e buscar consenso das medidas compensatórias/mitigatórias nas comunidades. Outros atendimentos estão relacionados insegurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas e questões sobre a emissão da certidão de autodefinição. (FCP, 2010, p.76).

Em outubro de 2010, ocorreu a eleição para presidente da república, Luiz Inacio Lula da Silva (PT) consegue eleger sua sucessora Dilma Rousseff¹⁹, que assume a presidência no

¹⁹ Dilma Rousseff (1947) é uma política brasileira. Ex-presidente da República do Brasil, a primeira mulher eleita para presidir o país. Foi ministra da Casa Civil do governo de Lula no período de 2005 a 2010. No período do regime militar, que durou entre os anos de 1964 a 1985, atuou na luta armada em movimentos revolucionários. Foi presa pela Operação Bandeirante (Oban) e pelo DOPS-Departamento de Ordem Política e Social. Cumpriu pena e foi solta. Em 1977 graduou-se em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dilma Rousseff entrou para a vida política no estado do Rio Grande do Sul atuando pelo PDT-Partido Trabalhista do Brasil. Entre 1985 e 1988, foi Secretária da Fazenda do Governo Municipal de Porto Alegre. No início dos anos 1990 atuou como presidente da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Em 1993 tornou-se secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul, no governo de Alceu Colares. De 1999 a 2002, foi Secretária de Minas e Energia do governo daquele estado. Em 2001, filiou-se ao Partido dos Trabalhadores (PT), quando esse era presidido por Luís Inácio Lula da Silva. Depois da vitória de Lula nas urnas, Dilma Rousseff era uma das mentoras do plano de governo do PT na presidência. Atuou como ministra de Minas e Energia até 2005, quando aconteceu o escândalo do "Mensalão", o que abalou o governo. O então ministro da casa civil, José Dirceu, envolvido no escândalo, teve que renunciar. Dilma Rousseff assumiu o cargo. No período entre 2005 e 2010, Dilma Rousseff foi preparada por Lula para candidatar-se a sua sucessão, o que acabou ocorrendo em 2010, sendo a primeira mulher eleita para presidente, da história do Brasil. Em 2014,

ano posterior. Segundo a FCP, as limitações orçamentárias decorrentes do período eleitoral atrapalharam o desenvolvimento das atividades em 2010,

O ano de 2010 foi atípico, pois do impedimento legal de repasse de recursos para estados e municípios no período eleitoral e a falta de limite orçamentário comprometeu a realização total do Plano de Ação, com a utilização de recursos dessa ação. (FCP, 2010, p.80)

Em 2011, Eloi Ferreira Araújo²⁰ assume a presidência da FCP, ultimo do plano plurianual 2007-2011, primeiro ano do governo Dilma e ultimo relatório analisado nesta dissertação. Desta forma, a secretaria afirma que a mudança de governo atrasou por um semestre as atividades desenvolvidas pela mesma em decorrência das mudanças no quadro de recursos humanos da mesma.

Dilma foi reeleita para o mandato de 2015/2018. Em 2015, em meio às investigações da “Operação Lava-Jato”, pela Polícia Federal, vários integrantes do governo foram presos e o país entrou em uma grave recessão. No dia 2 de dezembro de 2015, a Câmara dos Deputados aceitou um dos pedidos de impeachment contra a presidente, acusada de crime de responsabilidade fiscal. No dia 17 de abril de 2016 a Câmara dos Deputados votou e aprovou o pedido com 367 votos favoráveis e 137 contrários. No dia 12 de maio de 2016, o processo foi aprovado pelo Senado com 55 votos favoráveis e 22 contrários, obrigando a presidente a se afastar do cargo durante 180 dias, período em que o processo passará pelo julgamento final. Nesse período, o vice-presidente Michel Temer passa a exercer o cargo, como presidente interino. No dia 31 de agosto de 2016, o Senado Federal aprovou o pedido de impeachment de Dilma Rousseff, que deixou definitivamente o cargo.
https://www.ebiografia.com/dilma_rousseff/ Acessado em 05/06/2018

²⁰Eloi Ferreira Araújo (Itaperuna, 15 de junho de 1959) é um zootecnista e advogado brasileiro. Foi ministro-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) no Governo Lula. Ingressou na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) em 1975, no curso de zootecnia. Após se graduar, exerceu a profissão durante a década de 1980. Em Petrópolis, para onde sua família mudou-se na década de 1960, formou-se torneiro mecânico no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Nesta época, iniciou sua militância política com a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1981. Ano em que se filiou ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ainda na clandestinidade, até 1993. Em 1994 retornou ao PT. Em 1987 mudou para Brasília, onde chefiaria o gabinete do deputado federal Edmílson Valentim. Em 1989, após retornar ao Rio de Janeiro, chefiou o gabinete do então vereador Édson Santos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, onde permaneceu por cinco mandatos sucessivos. Além disso, coordenou as campanhas de reeleição a vereador, eleição para deputado federal e a candidatura ao Senado. Na década de 1990, formou-se em direito. Em 2002 concluiu o mestrado em Engenharia de transportes pela Coordenação dos Programas de Pós Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Em 2008 assumiu a Secretaria-Adjunta da SEPPIR, a convite do então ministro Édson Santos. Em 2010, com a saída do ministro para candidatura nas eleições, assumiu o cargo até o final do mandato do presidente Lula. Em 3 de março de 2011, já no governo de Dilma Rousseff assumiu a Presidência da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura. Atualmente é vice presidente do Clube de Regatas do Vasco.
https://www.lua.ovh/mundo/pt/Eloi_Ferreira_Ara%C3%BAjo Acessado em 05/06/2018

Alinhada aos objetivos de governo e setorial – cultura – a FCP executa, por meio do Plano Plurianual 2007-2011, o Programa 0172 - Cultura Afro-brasileira. O objetivo deste programa é proteger e promover a cultura e o patrimônio Afro-brasileiro. Em 2009, a FCP realizou o seu planejamento estratégico para o biênio 2010-2011, numa clara sinalização de expectativa quanto ao desenho institucional para nortear o final de uma gestão e o início de outra. Dessa forma, a Fundação desenvolveu oficinas, formalizou e consolidou, num processo de ampla participação interna, os objetivos estratégicos que norteiam e irão nortear as suas ações institucionais como a sua Missão, Visão, Valores, Objetivos Estratégicos e Estratégias de execução para 2010 e 2011. O Planejamento Estratégico da FCP foi publicado na Portaria nº 22, de 29 de janeiro de 2010. No exercício de 2011, tendo em vista as mudanças de gestão ocorridas na Fundação, reflexo da mudança de Governo, e que a equipe só se consolidou no segundo semestre, não foi possível elaborar o Plano de Ação para o exercício. (FCP, 2011, p.16)

Conjunturalmente, 2011 foi um ano especial para a população negra mundial, declarado pela ONU como o “Ano Internacional dos Povos Afrodescendentes”, por este motivo, a Fundação voltou-se para atividades que estivessem em consonância com este marco que possuiu como objetivo a erradicação da discriminação racial contra povos negros no mundo. (FCP, 2011, p.20)

No entanto, as atividades interministeriais continuaram a ser realizadas como nos anos anteriores, em um quadro informativo sobre os colegiados, comitês e comissões das quais a fundação faz parte podemos observar o grande número de articulações acompanhadas pela mesma, para tal, continua em funcionamento a “Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais cuja finalidade é estabelecer, acompanhar e propor políticas para o desenvolvimento de comunidades tradicionais, onde se incluem comunidades quilombolas e comunidades de terreiros.” (FCP, 2011, p.21) Desta forma, dos 40 colegiados, comitês e comissões elencados citarei apenas os seis que estão envolvidos diretamente com a questão quilombola, são eles,

Tabela 7: Órgãos colegiados em que a FCP faz parte voltados diretamente a questão quilombola.

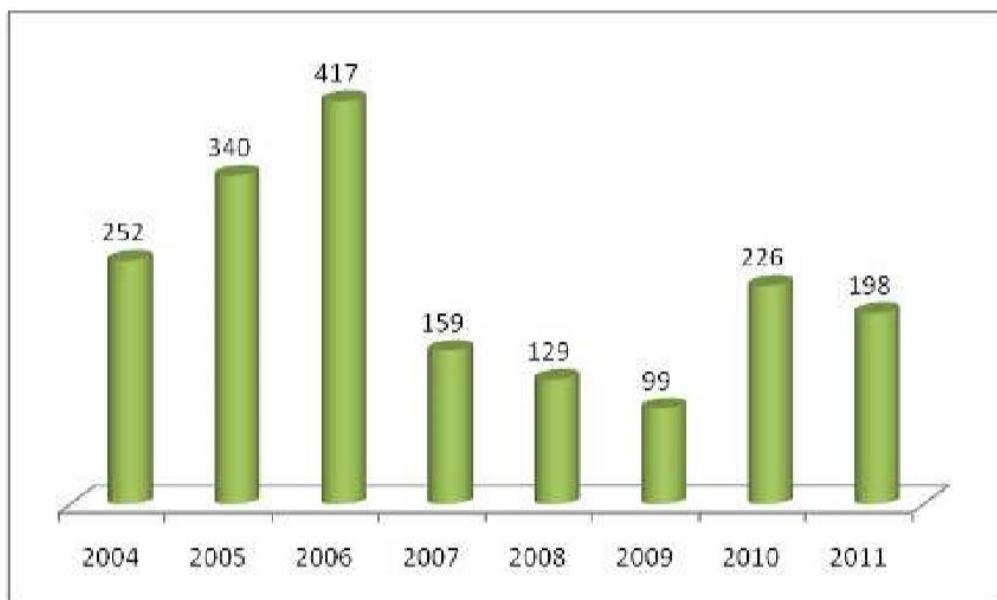
Órgãos colegiados em que a FCP faz parte voltados diretamente a questão quilombola.		
Colegiado	Fundamentação	Composição
Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola	Decreto Presidencial 6.261, de 20/11/07	SEPPIR, CASA CIVIL, MDA, MinC, MDS, MME, MS, MEC, MT, Integração Nacional, Ministério das Cidades.
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Decreto nº 6040, de 07/02/07	CONAB, FCP, FNS, FUNAI, INCRA, MCT, MinC, MEC, MDA, MDS, MMA
Grupo de Trabalho do Programa de Afirmação Cultural Quilombola- Projeto Piloto Sítio Histórico e Patrimônio Kalunga	Portaria MinC nº 78 de 20/07/10	MINC, SID, FCP, IPHAN, IBRAM
Comissão Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional para a População Negra e Povos e Comunidades Tradicionais	Of.2176/2011/GAB/F CP/Minc	Todos os órgãos do governo Federal
Grupo de trabalho Interinstitucional Pró-Quilombos	Of. 517/GAB/FCP/MinC	Fundação Cultural Palmares e INCRA
Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da convenção nº 169 da Organização Internacional do trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais.	Portaria Interministerial nº 35 de 27 de janeiro de 2012	SG,CC,MRE,MMA,MME,MJ,MTE,MT,SEPPIR,MPOG,MD A,MEC, MS,MDS,MD,IBAMA,FUNAI,FCP,AGU,DNIT, INCRA

Fonte: FCP, 2011, p.

É importante ressaltar que todos os comitês são transversais, ou seja, o comitê que versa sobre “Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF, Representantes para interlocução em Movimentos sociais”, por exemplo, pode ter diálogos que versem sobre as questões quilombolas e vice e versa. A fundação afirma ainda, que, “representa, ainda, o Ministério da Cultura no Programa Brasil Quilombola, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, cuja função é coordenar as ações governamentais para o desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos” (FCP, 2011, p.26)

Imagen 3: Gráfico elaborado pela FCP sobre comunidades certificadas por ano entre 2004-2011

Gráfico 1 – Comunidades certificadas por ano pela FCP – 2004-2011¹



Fonte: FCP, 2011

É possível observar diferenças entre os números apontados nos últimos relatórios, segundo a fundação,

Os números foram revisados pelo DPA em 2011, assim estão divergentes dos informado no SIGPLAN os números de 2008 e 2009, podendo ter ocorrido algum erro de digitação durante a alimentação do Sistema. (FCP, 2011, p.27)

A estrutura e escrita do relatório de 2011 é muita parecida com o de 2010. Nele há um espaço em que se descreve, inclusive, com as mesmas palavras o processo de titulação e o

trabalho da fundação de analise dos RTIDs elaborados pelo INCRA, incluindo os deste ano, assim sendo,

Tabela 8: Número de RTID elaborados pelo INCRA e analisados pela FCP/MINC – 2007-2011

Número de RTID elaborados pelo INCRA e analisados pela FCP/MINC – 2007-2011					
2007	2008	2009	2010	2011	Total
0	18	10	10	16	54

Fonte: FCP, 2011

A FCP apresenta o eixo denominado “Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos” de forma bem sucinta no relatório deste ano. Segundo a entidade, “houve um corte na ação de 72,07% de sua dotação atualizada, assim houve liberação de limite apenas R\$ 33.175,33, cuja execução foi integral. Foram realizadas 06 assistências à comunidades remanescentes de quilombo.” (p.57) e 36 ações judiciais em que a FCP atual, por meio de sua Procuradoria Federal.

Assim como foi apontado no eixo voltado a assistência jurídica, no eixo “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos” a FCP faz a ressalva de que o orçamento não foi liberado em sua integralidade, causando a impossibilidade de realização das atividades planejadas para o ano. Segundo a fundação,

Apenas foi aprovado para a ação um limite total de R\$ 207.426, 64, dos R\$ 986.000,00 previstos na dotação atualizada, ou seja, houve um corte de 78,96%. Apesar do Sigplan apontar uma execução de apenas 14,48%, todavia, na comparação ao limite liberado a execução alcançou 68,82%. (FCP, 2011, p.68)

E aponta como importante meta física a realização do “Seminário Quilombo Vivo”, este evento foi responsável pelo investimento de 40% do orçamento repassado para a entidade, segundo a FCP,

No evento foram representadas as comunidades quilombolas de Conceição das Crioulas/PE, de Mesquita/GO, de Tijuaçu/BA, da Família Teodoro de Oliveira/MG, de Cercado/MG, de Machadinho/MG, de Saco do Curtume/PI, do Pontal/MG, de São Domingos/MG e da Família dos Amaros/MG. O Seminário trabalhou estratégias de ação para a preservação e a promoção do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombo, com discussão dos seguintes temas: o reconhecimento, a valorização, a promoção e

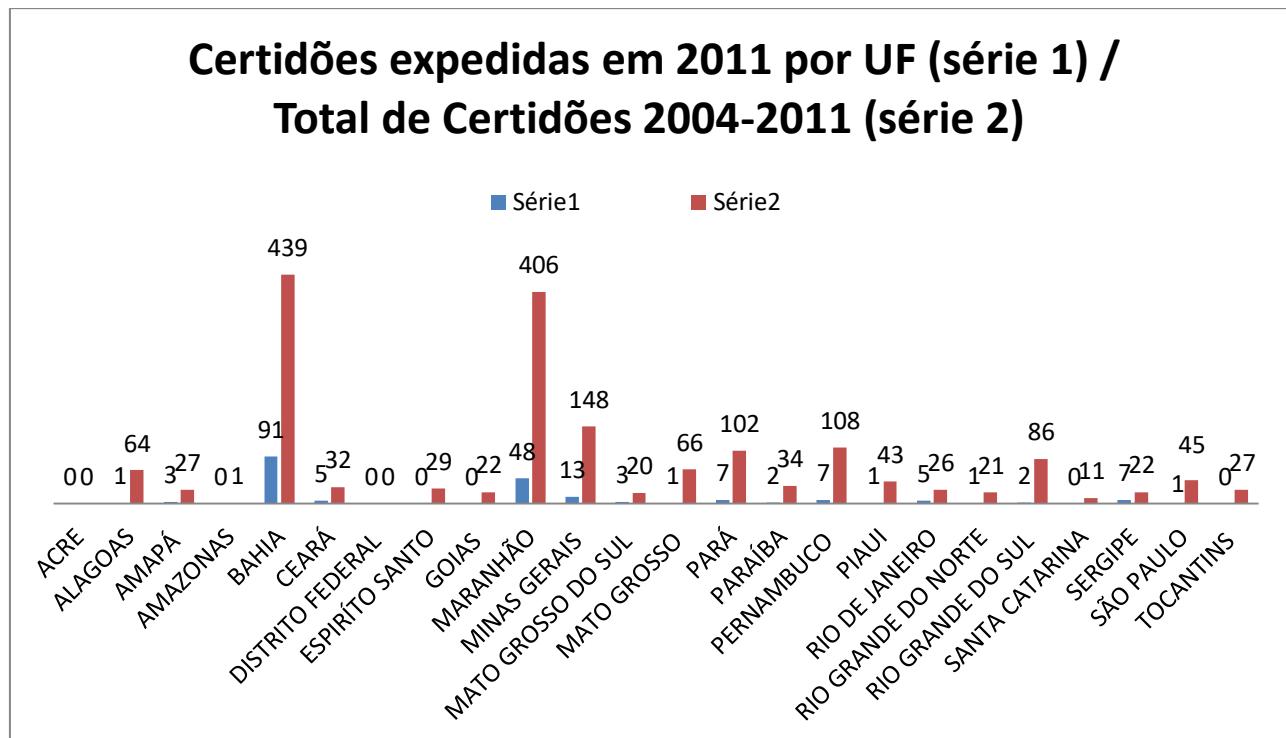
a proteção do patrimônio cultural quilombola; as criações artísticas, os bens culturais e o registro da memória das comunidades quilombolas; o desenvolvimento da economia da cultura em comunidades quilombolas; o financiamento, a descentralização e a implementação de políticas públicas culturais para as comunidades quilombolas; a participação e controle social na formulação e implementação de políticas públicas culturais para as comunidades quilombolas. Cerca de 150 (cento e cinquenta) pessoas participaram do seminário, dentre representantes quilombolas, gestores públicos, do Governo Federal e Estadual, e especialistas em políticas públicas. (FCP, 2011, p.68)

Com relação aos certificados de auto atribuição a fundação afirma que,

Em 2011, a FCP inseriu mais 198 comunidades no cadastro, com a totalização de 1.820 certidões de autodefinição, no período de 2004 a 2011. A Bahia passa a ser o estado com o maior número de certidões emitidas, 439 no total, seguido do Maranhão, que tem 406. (FCP, 2011, p.69).

Como podemos observar no gráfico abaixo,

Gráfico 5: Número de certidões expedidas por Estado em 2011 / Total de certidões expedidas entre 2004-2011



Fonte: FCP 2011, p.70..

Em 2011, o trabalho estava longe de acabar, segundo a fundação,

Além das certidões publicadas, tramitam 898 processos de pedido de reconhecimento que ainda não foram finalizados por pendências relacionadas a falta

de documentos obrigatórios (atas e históricos da comunidade). No que se refere ao processo de titulação, atualmente no Brasil existem 121 títulos expedidos em 109 territórios, totalizando 190 comunidades remanescentes de quilombo tituladas, beneficiando 11.964 famílias. (FCP, 2011, p.70).

Segundo a FCP, durante o ano de 2011, a fundação continuou o trabalho de distribuição de cestas básicas a partir do programa de combate a fome do MDS, desta forma ressalta que,

Outra atividade importante é a Distribuição de Cesta Alimentar para Comunidades Remanescentes de Quilombo, no âmbito da Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, uma ação emergencial coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. [...] Cabe ressaltar que os recursos são integralmente do MDS, mas a FCP é a responsável pela indicação, controle, recebimento e distribuição das cestas alimentares às famílias quilombolas, um custo principalmente da mão-de-obra envolvida nestas tarefas. A FCP prioriza as famílias com renda inferior a um salário mínimo e com maior número de pessoas por família. Em 2011, foram beneficiadas 35.192 famílias em comunidades remanescentes de quilombo. (FCP, 2011, p.71).

Com relação a continuação do trabalho realizado para o devido licenciamento ambiental, na busca por soluções e mediação de conflitos entre comunidades quilombolas e grandes empreendimentos a fundação afirma que,

Em relação ao licenciamento ambiental são realizadas viagens com o objetivo de visitar comunidades afetadas direta ou indiretamente por empreendimentos tais como linhas de transmissão, gasodutos, hidrelétricas e malhas ferroviárias, no intuito de emissão de parecer técnico. Em 2011, a FCP analisou e emitiu pareceres referentes a 36 estudos de impactos ambientais em área de comunidades remanescentes de quilombo, sendo: 6 ferrovias; 03 pequenas centrais hidrelétricas; 04 usinas hidrelétricas; 07 linhas de transmissão; 06 rodovias; 01 usina termelétrica; 01 mineradora; 02 refinarias; 03 terminais portuários; e 3 Gasodutos. Atualmente 584 comunidades quilombolas localizadas em 22 Estados brasileiros são impactadas direta ou indiretamente por atividade ou em empreendimentos. (FCP, 2011, p.72)

Neste sentido, abaixo encontra-se a tabela, presente no relatório, que expressa o número de análises de EIA/RIMA por ano entre 2009- 2011,

Imagen 3: Tabela com número de EIA/RIMA analisados por ano entre 2009-2011

Tabela 7 – Número de análises de EIA/Rima por ano

Ano	Quantidade
2009	19
2010	13
2011	36
Total	68

Fonte: FCP, 2011

Desta forma, podemos observar, neste capítulo que o Decreto 4887/03 mudou sobremaneira as competências da FCP com relação às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil, para além de deixar de ser a única responsável pelo processo de titulação, divide atribuições com mais duas entidades do Governo Federal, a SEPPIR e o INCRA.

No entanto, o volume de trabalhos realizados crescem consideravelmente. Após o período de adaptação a fundação passa ter como principais demandas o acompanhamento de conflitos referentes às obras de grandes empreendimentos, bem como, o auxílio jurídico a estas comunidades através de promotores especializados.

Ainda com relação às demandas territoriais a fundação dedicou-se a emissão dos certificados de auto atribuição às comunidades, primeiro passo para o reconhecimento e titulação de terras destas comunidades pelo INCRA e documento que as torna aptas a participarem dos programas sociais do Governo Lula numa perspectiva etnodesenvolvimentista.

A partir de ataques da imprensa brasileira, em 2007, a FCP torna o procedimento de concessão deste certificado mais complexo e há a queda do número de certificações até 2009, quando volta a crescer em 2010.

É importante, ainda, observar a elaboração de projetos de infra estrutura territorial e o apoio a projetos de entidades parceiras, governamentais ou não, desenvolver projetos de etnodesenvolvimento voltados ao reconhecimento das comunidades através de estudos

acadêmicos, realização de eventos que promovessem o diálogo dos quilombolas entre si e com outros organismos governamentais, bem como, a concessão de passagens e diárias para locomoção e interação de lideranças comunitárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação observou a atuação da Fundação Cultural Palmares junto às Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil no que se refere às suas políticas públicas para estas comunidades. Busquei identificar, a partir dos relatórios elaborados pela entidade, que tem como objetivo a prestação de contas dos planos plurianuais elaborados a cada quatro anos, a influencia da conjuntura política e governamental, bem como, os resultados e os entraves advindos destas mudanças conjunturais.

A escolha deste tema foi resultado de um caminho investigativo que mostrou que, embora o número de trabalhos sobre quilombos e políticas públicas seja grande, não encontrei nenhum que tratasse especificamente do trabalho da Fundação Cultural Palmares com relação as CRQ's. Ao observar a importância da entidade e o volume considerável de informações e dados disponibilizados por ela, comprehendi que aquele era um objeto interessante e importante a ser analisado.

Início o trabalho elaborando uma revisão bibliográfica sobre a categoria Quilombo, onde o mesmo é *ressignificado* através do tempo por lideranças do movimento brasileiro. Esta ressignificação ocorre a partir da desconstrução do “quilombo” como antigo território de escravos fugidos, passa a ser entendido como uma ideia força e, posteriormente, identificado como uma realidade contemporânea.

Este processo de ressemantização permitiu que em 1988 as Comunidades Remanescentes de Quilombos fossem incluídas na Carta Magna, tendo asseguradas o seu direito a titulação de suas terras e políticas públicas específicas. Neste contexto, no mesmo ano, ocorre a criação da Fundação cultural Palmares com objetivo de elaborar as políticas públicas destinadas a população afrodescendente conquistadas a partir da publicação da Constituição de 1988.

Neste contexto, nos anos 1990, o movimento negro passa por um momento de segmentação, e em 1996 nasce o primeiro movimento quilombola contemporâneo de atuação nacional, chamada Coordenação de Articulação de Comunidades Remanescentes de Quilombos (CONAQ). Esta desde sua criação vem participando ativamente, através de representações, de espaços de discussão, elaboração e implementação de políticas para estas comunidades.

O segundo capítulo começa com o histórico sobre a gênese da Fundação Cultural Palmares integrante do Ministério da Cultura. A FCP era a única entidade do executivo com a responsabilidade de tratar das questões relativas às Comunidades Remanescentes de Quilombos até 2003. Quando passa a dividir esta responsabilidade com outros órgãos como o Incra – a partir deste ano responsável pelas titulações, e a recém criada SEPPIR – responsável por articular os ministérios ligados ao desenvolvimento social com a finalidade de promover especificidades étnicas nas políticas públicas universais, já existentes, para a população negra nacional.

Para compreender a atuação da fundação, neste capítulo, utilizei como fontes os relatórios de gestão e prestação de contas, disponibilizados pela entidade, realizando a sistematização e análise documental das ações da Fundação Cultural Palmares apresentadas nos relatórios do plano plurianual 2000-2003, tendo como foco as políticas públicas para CRQ's durante o governo Fernando Henrique Cardoso e primeiro ano do governo Lula.

Nos relatórios, estas ações se apresentam elencadas em eixos com nomenclatura e dotadas de orçamento financeiro específicos, a mudança na nomenclatura destes eixos nos introduz a percepção das mudanças ocorridas ao longo do tempo com relação as políticas para CRQ, mudanças estas produzidas pela conjuntura política externa brasileira.

Um eixo que permanece presente em todos os relatórios é o que se refere ao Tombamento e preservação arqueológica de quilombos e demais comunidades tradicionais, como comunidades de terreiros. Durante a pesquisa, pude observar que apenas 2quilombos não habitados foram tombados pela FCP em conjunto ao IPHAN. Este fato se deve a questão discutida no capítulo I sobre a ressemantização da categoria quilombo e a frigorificação da imagem do quilombo colonial. Assim, opto por não tratar deste tema (eixo) nesta dissertação.

Em 2003, com a assinatura do decreto 4887/03 e a retificação da Convenção 169 da OIT pelo governo brasileiro, a Fundação cultural Palmares passa a ser responsável por emitir certificados de auto atribuição.

Neste contexto, busquei me instrumentalizar teoricamente a partir do trabalho de Ferderick Barth (1989) sobre grupos étnicos no que se refere a auto atribuição dos povos, incorporada na política de concessão de certificados de auto atribuição, emitidos pela FCP a partir de 2003. Da mesma forma, busquei no trabalho Eliane O'Dwyer (2002)a compreensão do papel dos antropólogos como profissionais importantes nesse processo de identificação das CRQ's.

O terceiro capítulo e ultimo capítulo, porem não menos importante, continua a analise dos relatórios dos planos plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, os eixos temáticos de cada relatório, bem como, os tipos de políticas aos quais a Fundação Cultural Palmares dedicou-se no período do Governo do Presidente Lula.

Neste período, é possível observar as mais variadas instituições diretamente envolvidas na elaboração de atividades de/com/para as CRQ's, bem como, no incentivo a participação destas comunidades em espaços nacionais e internacionais de formulação de políticas públicas federais.

A atuação da Fundação Cultural Palmares se volta, a partir de 2004, para defesa jurídica das comunidades que começam a ter seus direitos a terra juridicamente questionados. Da mesma forma, outra função importante da FCP é a participação em órgãos colegiados, com o objetivo de incluir as comunidades quilombolas nos programas universais do governo federal de desenvolvimento econômico e social, sem comprometer suas especificidades enquanto grupo étnico específico, podemos citar como o maior deles o Programa Brasil Quilombola.

Em resumo, estes são anos marcados pela reestruturação das demandas apresentadas a FCP com relação ao seu trabalho com as CRQ's. A conjuntura política nacional aparece como um agente de mudanças significativo, forçando a fundação, para além da emissão de certificados de auto atribuição e a participar de órgãos colegiados sobre o tema, a assumir um papel de defensora na esfera jurídica destas comunidades.

Neste capítulo, pude observar o quanto a conjuntura política nacional foi importante elemento de mudanças significativas nas políticas da FCP para CRQ. O governo Lula passou por escândalos midiáticos que produziram o acirramento dos processos de prestação de contas e mudou as estruturas do relatórios com o objetivo de melhorar a transparência da atuação dos ministérios.

Destaco aqui o episódio que afetou diretamente a FCP e os procedimentos de emissão dos certificados de auto atribuição e contribuiu para o aumento do significativo do número de processos jurídicos contra comunidades, resultando na redução do número de certificados de auto atribuição. O caso da matéria jornalística que se propunha a denunciar a Comunidade Remanescente de Quilombo de São Francisco de Paraguassu – BA.

Este caso, resultou na revogação a Portaria n.º06, de 1º de março de 2004 da FCP e a substituiu pela portaria 98/2007 da FCP, apresentando mudanças substanciais com relação a emissão das certidões de auto atribuição e produzindo a queda no numero de emissões.

Para finalizar, observo a atuação da FCP junto ao Ministério do Meio Ambiente, protegendo as comunidades remanescentes de quilombos dos possíveis problemas ocorridos a partir da construção e implementação de grandes empreendimentos, pensando e etnodesenvolvimento sustentável destas comunidades.

Concluo este trabalho compreendendo que a FCP apresenta-se como uma entidade governamental executiva que, ao longo dos anos foi gerida por pessoas ligadas ao Movimento Negro, este fato tornou possível que a entidade tivesse durante a sua trajetória a intensão de, no que se refere as comunidades remanescentes de quilombos, a inclinação a proteção e defesa destas comunidades, desde sua criação até o final do governo Lula, período analisado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Os quilombos e as novas etnias*. In: Quilombos: identidade étnica e territorialidade Eliane Cantarino O'Dwyer, org. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002. 296p.

ALMEIDA, Viritiana Aparecida de e SOUZA, Nelson Rosário de. Trajetória dos argumentos sobre as ações afirmativas: da marcha Zumbi dos Palmares à conferência de Durban. Artigos v. 1, n. 2 ago. 2013

ALVIM. Joaquim Leonel de Rezende. *Movimentos sociais e Estado: Qual pauta de relações na literatura sócio-jurídica e nas representações/ações desses movimentos nas décadas de 70 e 80 do século xx?*. 2014.

Disponível em
<http://www.abrasd.com.br/congressos/iconf2014/gpp/gpp05/Movimentos%20sociais%20e%20Estado.pdf>
Acesso em: 03 de março de 2015

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula, Novos Estudos CEBRAP 91, p.23-52, 2011

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Subcomissão dos Negros, Populações indígenas, Pessoas deficientes e Minorias, Brasília, 1987.

BARTH, Frederik (1998/1969) “Grupos étnicos e suas fronteiras” in Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart, Teorias da etnicidade. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 186-227.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1989.

CARDOSO, Lourenço; GOMES, Lilian. *Movimento social negro e movimento quilombola: para uma teoria da tradução*. Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador. 2011.

CONTINS, Marcia. *Lideranças negras*. Aeroplano Editora e Consultoria. Rio de Janeiro, 2005.

Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT/ Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

COSTA, Ivan Rodrigues. *CONAQ: Um Movimento Nacional dos Quilombolas*. Jornal Iroín, 2008

Versão digital disponível em:
http://www.institutobuzios.org.br/documentos/CONAQ_UM%20MOVIMENTO%20NACIONAL%20DOS%20QUILOMBOLAS.pdf

DOMINGUES, Petrônio. *Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos*. Revista Tempo n23. p.100-122. 2007.

FIABANI, Adelmir. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções, 2007.

Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Adelmir%20Fiabani.pdf>
Acesso em 03 de março de 2015

FIGUEIREDO, André Luiz Videira de. *O Caminho Quilombola*. Curitiba, Editora Appris, 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. Revista Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago, São Paulo, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. Edições Loyola, São Paulo 1997, 383 p.

GOMES, Flávio dos Santos, *A Hidra E Os Pântanos: Quilombos e Mocambos no Brasil (Sécs XVII – XIX)*, UNESP, São Paulo, 2005.

GOULART, Débora Cristina. As ciências sociais em duas tentativas de análise dos movimentos sociais no Brasil, 2009.

Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/02-debora.pdf> Acesso em: 03 de março de 2015

LARKIN, Elisa. *Pan-africanismo na América do Sul: emergência de uma rebelião negra*. Ed Vozes. Petrópolis. 1981.

MARQUES, Carlos Eduardo. *Remanescentes das Comunidades de Quilombos, da resignificação ao imperativo legal*. Dissertação de mestrado. UFMG. Belo Horizonte. 2008.

MOURA, Carlos. *20 anos de História da FCP*. Revista Palmares: Cultura afro-brasileira, ano IV – nº4 – outubro 2008.

NASCIMENTO, Abdias. ; NASCIMENTO, Elisa Larkin. *Quilombo vida, problemas e aspirações do negro*. 2011. 127p. Editora 34: Edição Fac-similar.

O'DWYER, Eliane Cantarino. *Os Quilombos e a prática profissional dos antropólogos*. In: *Quilombos: identidade étnica e territorialidade* Eliane Cantarino O'Dwyer, org. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002. 296p.

PERES, Angela. *Movimento quilombola e capitalismo no Brasil*. In: 3º Simpósio do Grupo de Estudos de Política da América Latina, 2008, Londrina. Anais do III Simpósio, 2008.

SANTOS, Sidnay Fernandes dos. *Discurso sobre corrupção no escândalo dos cartões corporativos: dizer ou não dizer “CPI da Tapioca”*. ESTUDOS LINGÜÍSTICOS, São Paulo, 39 (1): p. 893-905, abr-mai 2010.

SILVA, Joseane Maia Santos. Comunidades quilombolas, suas lutas, sonhos e utopias. Revista Palmares - Cultura Afro-brasileira. A FCP chega aos 21 anos - Tempo de cidadania e diversidade. Ano V, n. 5, ago. 2009.

Disponível em:<http://www.palmares.gov.br/sites/000/2/download/artigo-cqlutassu.pdf> Acesso em 29 de agosto de 2017

SOUZA, Barbara Oliveira. *Aquilombar-se: Panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro*. Dissertação de mestrado. UNB. Brasília. 2008.

SOUZA, Bárbara Oliveira. *Movimento quilombola: reflexões sobre seus aspectos político-organizativos e identitários*, 2008.

Disponível em
http://www.abant.org.br/conteudo/ANALIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2002/barbara%20oliveira%20souza.pdf Acesso em: 03 de março de 2015

VAZ, Beatriz Accioly. *Os grilhões do patrimônio: reflexões sobre as práticas do Iphan relacionadas aos quilombos*. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional Revista CPC, São Paulo, n.17, p. 001-205, nov. 2013/ abril 2014

VIEIRA JUNIOR, Itamar Rangel. *Territorialidade e etnicidade: debates para a regularização fundiária de quilombos pelo estado brasileiro*.

Disponível em
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Teoriaymetodo/Conceptuales/02.pdf> Acesso em -3 de março de 2015

YABETA, Daniela. *Um território: São Francisco de Paraguassu*. Boletim Territórios Negros v.7, n.30, jul./ago. 2007

Páginas da internet consultadas

AFROPRESS, *Renuncia de Matilde Ribeiro*, <http://www.afropress.com/post.asp?id=11144>

Biografia Dilma Rousseff. Disponível em https://www.ebiografia.com/dilma_rousseff/ Consulta em 04/05/2018

Biografia Elio Ferreira Araujo, Disponível em
https://www.lua.ovh/mundo/pt/Elio_Ferreira_Ara%C3%A7AJo Consulta em 05/06/2018

Biografia Zulu Araújo. Disponivel em <http://flica.com.br/atracos/zulu-araujo/> consulta em 05/06/2018

BRASIL. *Decreto 4887/03*. Disponível em
<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/98190/decreto-4883-03> Acesso 05/06/2018

Biografia Carlos Moura, disponível em *Global Peace Leadership Conference -*
<https://gplcbrasil.org/speaker/carlos-alves-moura/>

COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO SÃO FRANCISCO DE PARAGUASSU. *Nota sobre reportagem*, 2007. Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=18380> Consulta em 05/06/2018

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Relatórios de gestão 2000- 2016*, Disponíveis em <http://www.palmares.gov.br/contas-anuais> Consulta em 05/06/2016

INCRA, *Legislação Quilombola condensada*. Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/legislacao_quilombola_condensada.pdf Acesso em 05/06/2018

INCRA, *Relatório Regularização Quilombolas*, 2012. Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/1195-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra> Acesso em 20/01/2017

SEPPIR, *Programa Brasil quilombola*, Brasília, 2015 Disponivel em <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola> Acesso em 05/06/2018

SEPPIR. *Relatórios de gestão*, 2009-2012. Disponíveis em <http://www.seppir.gov.br/sobre-2/relatorios-de-gestao> Acesso em 05/06/2018

JORNAL NACIONAL. *Suspeitas de fraude em área que vai ser reconhecida como quilombola*. Disponível em <http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1539615-3586-676535,00.html> Acesso em 05/06/2018

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *O que é contingenciamento*, Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento> Consulta em 04/05/2018

ANEXOS

A – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988

B – LEI N° 7.668, DE 22.08.88

C – DECRETO N° 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.

D - DECRETO N°5051 DE-19 DE ABRIL DE 2004.

E - PORTARIA N° 98, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007.

F – INSTRUÇÃO NORMATIVA N°57 DO INCRA 2009.

G - DECRETO N° 4.474, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2002.

H - PORTARIA N°22 FCP DE 29 DE JANEIRO DE 2010

ANEXO A - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988

CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

Vide art. 226, `PAR`4º, IV. Vide notas ao art. 3º, IV Instituição do número único de Registro de Identidade Civil: Lei n. 9454, de 7-4-1997 Estrangeiro: Lei n. 6815, de 19-8-1980 (estatuto), e Decreto n. 86715, de 10-12-1981 (regulamento). Aquisição de imóvel rural: Lei n. 5709, de 7-10-1971, e Decreto n 74965, de 26-11-1974. Casamento com brasileiro: Lei n. 1542, de 5-1-1952. Falsa declaração no registro

I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Vide art. 226 `PAR` 5º. A Lei n. 9029, de 13-4-1995, proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para feitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho; Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher: Decreto n. 4377, de 13-9-2002.

IV - É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantia, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e suas liturgias:

Crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos (arts. 208 a 212 do Código Penal)

XLI - A Lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdade fundamentais;

Crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor: Lei n. 7716, de 5-1-1989, e Lei n. 9459, de 13-5-1997. A lei n. 8081, de 21-9-1990, estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza. Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD: Decreto n. 3952, de 4-10-2001. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência: Decreto n. 3956, de 8-10-2001. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher: Decreto n. 4377, de 13-9-2002 O decreto n. 4886, de 20-11-2003, institui a Política de Promoção da Igualdade Racial ? PNPIR.

XLII - A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da Lei;

vide notas ao inciso anterior. A Lei n. 10678, de 23-5-2003, cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.

Seção II DA CULTURA

Art. 215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

1º O Estado protegerá as manifestações das culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes de processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 216 Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjuntos, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I. As formas de expressão; II. Os modos de criar, fazer e viver; III. As criações científicas, artísticas e tecnológicas IV. As obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico culturais V. Os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

A lei n. 3924, de 26-7-1961, dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos.

`PAR` 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

A Lei nº 8394, de 30-12-1991, regulamentada pelo Decreto n. 4344, de 26-8-2002, dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República.

O Decreto n. 3551, de 4-8-2000, institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

`PAR` 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quanto dela necessitem.

`PAR` 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

As leis n. 7505, de 2-7-1986 (lei Sarney), e n. 8313, de 23-12-1991 (lei Rouanet), dispõem sobre benefícios fiscais concedido a operação de caráter cultural ou artístico.

`PAR` 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

`PAR` 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

`PAR` 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

`PAR` 6º, caput, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 42 de 19-12-2003

I. despesas com pessoal e encargos

Inciso I acrescentado pela Emenda Constitucional n. 42, de 19-12-2003.

II. qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Inciso III acrescentado pela Emenda Constitucional n. 42. de 19-12-2003.

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 68 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida à propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

O Decreto n. 4887, de 20-11-2003, e a Instrução Normativa n. 16, de 24-3-2004, do INCRA, regulamentam o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e

titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata este artigo.

ANEXO B - LEI N° 7.668, DE 22.08.88

Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP, e dá outras providências.

Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP, vinculada ao Ministério da Cultura¹, com sede e foro no Distrito Federal, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o Território Nacional, diretamente ou mediante convênios ou contratos com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à integração cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do País;

II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

o Com a redação dada pela Medida Provisória no 2.143-34, de 28 de junho de 2001 Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares - FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários." (NR) o Com a redação dada pela Medida Provisória no 2.143-34, de 28 de junho de 2001 Art. 3º A Fundação Cultural Palmares - FCP terá um Conselho-Curador, que velará pela Fundação, seu patrimônio e cumprimento de seus objetivos, composto de 12 (doze) membros, sendo seus membros natos o Ministro de Estado da Cultura, que o presidirá, e o Presidente da Fundação.

Parágrafo Único. Observado o disposto neste artigo, os membros do Conselho-Curador serão nomeados pelo Ministro de Estado da Cultura, para mandato de 3 (três) anos, renovável uma vez. Art. 4º A administração da Fundação Cultural Palmares - FCP será exercida por uma Diretoria, composta de 1 (um) Presidente e mais 2 (dois) Diretores, nomeados pelo Presidente da República, por proposta do Ministro de Estado da Cultura.

Art. 5º Os servidores da Fundação Cultural Palmares - FCP serão contratados sob o regime da legislação trabalhista², conforme quadros de cargos e salários, elaborados com observância das normas da Administração Pública Federal e aprovados por decreto do Presidente da República. Art. 6º O patrimônio da Fundação Cultural Palmares - FCP constituir-se-á dos bens e direitos que adquirir, com recursos de dotações, subvenções ou doações que, para este fim, lhe fizerem a União, Estados, Municípios ou outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

Art. 7º Observado o disposto no artigo anterior, constituirão recursos da Fundação Cultural Palmares - FCP, destinados à sua manutenção e custeio, os provenientes:

I - de dotações consignadas no Orçamento da União;

II - de subvenções e doações dos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

III - de convênios e contratos de prestação de serviços;

IV - da aplicação de seus bens e direitos.

Art. 8º A Fundação Cultural Palmares - FCP adquirirá personalidade jurídica com a inscrição, no Registro Civil das pessoas jurídicas, do seu Estatuto, que será aprovado por decreto do Presidente da República.

Art. 9º No caso de extinção, os bens e direitos da Fundação Cultural Palmares - FCP serão incorporados ao patrimônio da União.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial em favor da Fundação Cultural Palmares - FCP, à conta de encargos gerais da União, no valor de Cz\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzados), para a constituição inicial do patrimônio da Fundação e para as despesas iniciais de instalação e funcionamento.

Parágrafo Único. Do crédito especial aberto na forma deste artigo, a quantia de Cz\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzados) destinar-se-á ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares - FCP, nos termos do art. 6º desta Lei, e será aplicada conforme instruções do Ministro de Estado da Cultura, ouvida a Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

JOSÉ SARNEY

Roberto Costa de Abreu Sodré

Hugo Napoleão

ANEXO C - DECRETO N° 4.887, 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

DECRETA:

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

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.

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

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

`PAR` 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 procedural.

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

`PAR` 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

`PAR` 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

`PAR` 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

`PAR` 4º A autodefinição de que trata o `PAR` 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA

nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

‘PAR’ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

‘PAR’ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI - Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes. Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

`PAR` 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

`PAR` 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatoriedade de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15. Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatoriedade inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I - Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministérios:

- a) da Justiça;
- b) da Educação;
- c) do Trabalho e Emprego;
- d) da Saúde;
- e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) das Comunicações;
- g) da Defesa;
- h) da Integração Nacional;
- i) da Cultura;
- j) do Meio Ambiente;
- k) do Desenvolvimento Agrário;
- l) da Assistência Social;
- m) do Esporte;
- n) da Previdência Social;
- o) do Turismo;
- p) das Cidades;

III - do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome;

IV - Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- b) de Aqüicultura e Pesca; e
- c) dos Direitos Humanos.

`PAR` 1o O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

`PAR` 2o Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

‘PAR’ 3º A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura.

Art. 21. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área.

Parágrafo único. O INCRA realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se o Decreto no 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

Miguel Soldatelli Rossetto

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 21.11.2003

ANEXO D - DECRETO N° 5051 DE 19 DE ABRIL DE 2004.

Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo no 143, de 20 de junho de 2002, o texto da Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002;

Considerando que a Convenção entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38;

DECRETA:

Art. 1º A Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação

Brasília, 19 de abril de 2004;

183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

ANEXO E - PORTARIA Nº 98, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007

O Presidente da Fundação Cultural Palmares, no uso das atribuições que lhe confere o art. 1º da Lei nº 7.688, de 22 de agosto de 1988, e considerando as atribuições conferidas à Fundação pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo de que trata o art. 68/ADCT, e o disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º - Instituir o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres, para efeito do regulamento que dispõe o Decreto nº 4.887/03.

'PAR` 1º O Cadastro Geral de que trata o caput deste artigo é o registro em livro próprio, de folhas numeradas, da declaração de autodefinição de identidade étnica, segundo uma origem comum presumida, conforme previsto no art. 2º do Decreto nº 4.887/03.

'PAR` 2º O Cadastro Geral é único e pertencerá ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares.

'PAR` 3º As informações correspondentes às comunidades deverão ser igualmente registradas em banco de dados informatizados, para efeito de informação e estudo.

Art. 2º Para fins desta Portaria, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição.

'PAR` 1º. Nos casos dos incisos I e II do caput deste artigo, havendo impossibilidade de assinatura de próprio punho, esta será feita a rogo ao lado da respectiva impressão digital.

'PAR` 2º A Fundação Cultural Palmares poderá, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas.

Art. 4º As comunidades quilombolas poderão auxiliar a Fundação Cultural Palmares na obtenção de documentos e informações para instruir o procedimento administrativo de emissão de certidão de autodefinição.

Art. 5º A Certidão de autodefinição será impressa em modelo próprio e deverá conter o número do termo de registro no livro de Cadastro Geral de que trata o Art. 1º desta Portaria.

Parágrafo Único - A Fundação Cultural Palmares encaminhará à comunidade, sem qualquer ônus, os originais da Certidão de autodefinição.

Art. 6º As certidões de autodefinição emitidas anteriormente a esta portaria continuarão com sua plena eficácia sem prejuízo de a Fundação Cultural Palmares revisar seus atos.

Art. 7º Fica revogada a Portaria n.º 06, de 1º de março de 2004.

Art. 8º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a todos os processos administrativos ainda não concluídos.

Edvaldo Mendes Araújo

ANEXO F - INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA Nº 57 DE 20/10/2009

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos 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.

O Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 21, inciso VII, do Anexo I, do Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009, e art. 122, inciso IX, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDA nº 20, de 8 de abril de 2009, do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, e tendo em vista o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, Resolve:

OBJETIVO

Art. 1º Estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 2º As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal: I - art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; II - arts. 215 e 216 da Constituição Federal; III - Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; IV - Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; V - Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964; VI - Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966; VII - Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992; VIII - Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; IX - Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001; X - Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001; XI - Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003; XII - Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; XIII - Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; XIV - Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007; XV - Convenção sobre Biodiversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

CONCEITUAÇÕES

Art. 3º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Art. 4º Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

COMPETÊNCIA

Art. 5º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CERTIFICAÇÃO

Art. 6º A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante auto-definição da comunidade. Parágrafo único. A auto-definição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de

Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABERTURA DO PROCESSO

Art. 7º O processo administrativo terá inicio por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.

§ 1º A comunidade ou interessado deverá apresentar informações sobre a localização da área objeto de identificação.

§ 2º Compete às Superintendências Regionais manter atualizadas as informações concernentes aos pedidos de regularização das áreas remanescentes das comunidades de quilombos e dos processos em curso nos Sistemas do INCRA.

§ 3º Os procedimentos de que tratam os arts. 8º e seguintes somente terão início após a apresentação da certidão prevista no parágrafo único do art. 6º.

§ 4º Os órgãos e as entidades de que trata o art. 12 serão notificados pelo Superintendente Regional do INCRA, imediatamente após a instauração do procedimento administrativo de que trata o caput, com o objetivo de apresentarem, se assim entenderem necessário, informações que possam contribuir com os estudos previstos nos arts. 8º e seguintes.

IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

Art. 8º O estudo e a definição da terra reivindicada serão precedidos de reuniões com a comunidade e Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos procedimentos que serão adotados.

Art. 9º A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sócio-cultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subseqüentes.

Art. 10. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma:

I - Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área quilombola identificada, devendo conter as seguintes descrições e informações: a) introdução, abordando os seguintes elementos: 1. apresentação dos conceitos e concepções empregados no Relatório (referencial teórico), que observem os critérios de auto-atribuição, que permita caracterizar a trajetória histórica própria, as relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida; 2. apresentação da metodologia e dos condicionantes dos trabalhos, contendo, dentre outras informações, as relativas à organização e caracterização da equipe técnica envolvida, ao cronograma de trabalho, ao processo de levantamento de dados qualitativos utilizados e ao contexto das condições de trabalho de campo e elaboração do relatório; b) dados gerais, contendo: 1. informações gerais sobre o grupo auto-atribuído como remanescente das comunidades dos quilombos, tais como, denominação, localização e formas de acesso, disposição espacial, aspectos demográficos, sociais e de infra-estrutura; 2. a caracterização

do(s) município(s) e região com sua denominação, localização e informações censitárias com dados demográficos, sócioeconômicos e fundiários, entre outros; 3. dados, quando disponíveis, sobre as taxas de natalidade e mortalidade da comunidade nos últimos anos, com indicação das causas, na hipótese de identificação de fatores de desequilíbrio de tais taxas, e projeção relativa ao crescimento populacional do grupo; c) histórico da ocupação, contendo: 1. descrição do histórico da ocupação da área com base na memória do grupo envolvido e depoimentos de eventuais atores externos identificados; 2. levantamento e análise das fontes documentais e bibliográficas existentes sobre a história do grupo e da sua terra; 3. contextualização do histórico regional e sua relação com a história da comunidade; 4. indicação, caso haja, dos sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos, assim como de outros sítios considerados relevantes pelo grupo; 5. levantamento do patrimônio cultural da comunidade a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, constituído de seus bens materiais e imateriais, com relevância na construção de suas identidade e memória e na sua reprodução física, social e cultural. 6. levantamento e análise dos processos de expropriação, bem como de comunidade; 7. caracterização da ocupação atual indicando as terras utilizadas para moradia, atividade econômica, caminhos e percursos, uso dos recursos naturais, realização dos cultos religiosos e festividades, entre outras manifestações culturais; 8. análise da atual situação de ocupação territorial do grupo, tendo em vista os impactos sofridos pela comunidade e as transformações ocorridas ao longo de sua história. d) organização social, contendo: 1. identificação e caracterização dos sinais diacríticos da identidade étnica do grupo; 2. identificação e análise das formas de construção e critérios do pertencimento e fronteiras sociais do grupo; 3. identificação das circunstâncias que levaram a eventual secessão ou reagrupamento do Grupo; 4. descrição da representação genealógica do grupo; 5. mapeamento e análise das redes de reciprocidade intra e extra-territoriais e societários dos membros do grupo em questão; 6. levantamento, a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, das manifestações de caráter cosmológico, religioso e festivo, atividades lúdico-recreativas em sua relação com a terra utilizada, os recursos naturais, as atividades produtivas e o seu calendário; 7. levantamento das práticas tradicionais de caráter coletivo e sua relação com a ocupação atual da área identificando terras destinadas à moradia, espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, atividades de caráter social, político e econômico, demonstrando as razões pelas quais são importantes para a manutenção da memória e identidade do grupo e de outros aspectos coletivos próprios da comunidade; 8. descrição das formas de representação política do grupo; e) ambiente e produção, contendo: 1. levantamento e análise das categorias êmicas relacionadas às terras e ao ambiente onde vivem as comunidades e sua lógica de apropriação dessas áreas e configuração de seus limites; 2. análise da lógica de apropriação das áreas nas quais vive o grupo, considerando as informações agronômicas e ecológicas da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo; 3. identificação e explicitação da forma de ocupação quanto ao seu caráter tradicional, evidenciando as unidades de paisagem disponíveis no presente e no plano da memória do grupo, bem como seus usos, necessários à reprodução física, social, econômica e cultural; 4. descrição das práticas produtivas, considerando as dimensões cosmológicas, de sociabilidade, reciprocidade e divisão social do trabalho; 5. descrição das atividades produtivas desenvolvidas pela comunidade com a identificação, localização e dimensão das áreas e edificações utilizadas para este fim; 6. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem estar econômico e cultural da comunidade e explicitação de suas razões; 7. avaliação das dimensões da sustentabilidade referentes a ações e projetos e seus possíveis impactos junto ao grupo em questão; 8. indicação de obras e empreendimentos existentes ou apontados como planejados, com influência na área proposta; 9. descrição das relações sócio-econômico-culturais com outras comunidades e com a sociedade envolvente e descrição das alterações eventualmente ocorridas na economia tradicional a partir do contato com a sociedade envolvente e do modo como se processam tais alterações; 10. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à proteção dos recursos naturais, tais como áreas de preservação permanente, reserva legal e zonas de amortecimento das unidades de conservação. f) conclusão, contendo: 1. proposta de delimitação da terra, tendo como base os estudos previstos neste inciso I; 2. planta da área proposta, que inclua informações e indicação cartográfica de localização dos elementos anteriormente referidos; 3. descrição sintética da área identificada, relacionando seus diferentes marcos identitários, espaços e paisagens, usos, percursos, caminhos e recursos naturais existentes, tendo em vista a reprodução física, social e cultural do grupo,

segundo seus usos, costumes e tradições; 4. indicação, com base nos estudos realizados, de potencialidades da comunidade e da área, que possam ser, oportunamente, aproveitadas;

II - levantamento fundiário, devendo conter a seguinte descrição e informações: a) identificação e censo de eventuais ocupantes não-quilombolas, com descrição das áreas por eles ocupadas, com a respectiva extensão, as datas dessas ocupações e a descrição das benfeitorias existentes; b) descrição das áreas pertencentes a quilombolas, que têm título de propriedade; c) informações sobre a natureza das ocupações não-quilombolas, com a identificação dos títulos de posse ou domínio eventualmente existentes; d) informações, na hipótese de algum ocupante dispor de documento oriundo de órgão público, sobre a forma e fundamentos relativos à expedição do documento que deverão ser obtidas junto ao órgão expedidor;

III - planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação; IV - cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA; V - levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e

VI - parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados. § 1º O início dos trabalhos de campo deverá ser precedido de comunicação prévia a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas na área pleiteada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis. § 2º O Relatório de que trata o inciso I deste artigo será elaborado por especialista que mantenha vínculo funcional com o INCRA, salvo em hipótese devidamente reconhecida de impossibilidade material, quando poderá haver contratação, obedecida a legislação pertinente. § 3º A contratação permitida no parágrafo anterior não poderá ser firmada com especialista que, no interesse de qualquer legitimado no processo, mantenha ou tenha mantido vínculo jurídico relacionado ao objeto do inciso I. § 4º Verificada, durante os trabalhos para a elaboração do Relatório de que trata o caput, qualquer questão de competência dos órgãos e entidades enumerados no art. 12, o Superintendente Regional do INCRA deverá comunicá-los, para acompanhamento, sem prejuízo de prosseguimento dos trabalhos. § 5º Fica facultado à comunidade interessada apresentar peças técnicas necessárias à instrução do RTID, as quais poderão ser valoradas e utilizadas pelo INCRA. § 6º Fica assegurada à comunidade interessada a participação em todas as fases do procedimento administrativo de elaboração do RTID, diretamente ou por meio de representantes por ela indicados. § 7º No processo de elaboração do RTID deverão ser respeitados os direitos da comunidade de: I - ser informada sobre a natureza do trabalho; II - preservação de sua intimidade, de acordo com seus padrões culturais; III - autorizar que as informações obtidas no âmbito do RTID sejam utilizadas para outros fins; e IV - acesso aos resultados do levantamento realizado.

PUBLICIDADE

Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas;

e IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação será afixada na sede da Prefeitura Municipal onde está situado o imóvel, acompanhada de memorial descritivo e mapa da área estudada.

§ 2º A Superintendência Regional do INCRA notificará os ocupantes e confinantes, detentores de domínio ou não, identificados na terra pleiteada, informando-os do prazo para apresentação de contestações.

§ 3º Não sendo verificado o atendimento dos critérios estabelecidos para a elaboração do RTID, o Comitê de Decisão Regional do INCRA o devolverá ao Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para sua revisão ou complementação, que, uma vez efetivada, obedecerá ao rito estabelecido neste artigo.

§ 4º Na hipótese de o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo.

§ 5º A comunidade interessada e a Fundação Cultural Palmares serão notificadas da decisão pelo arquivamento do processo administrativo e esta será publicada, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada, com o extrato do Relatório, que contenha os seus fundamentos.

§ 6º Da decisão de arquivamento do processo administrativo, de que trata o § 4º, caberá pedido de desarquivamento, desde que justificado.

§ 7º A Superintendência Regional do INCRA encaminhará cópia do edital para os remanescentes das comunidades dos quilombos.

CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES

Art. 12. Concomitantemente a sua publicação, o RTID será remetido aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de 30 (trinta) dias, apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e seu correspondente na Administração Estadual;

III - Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional - CDN;

VI - Fundação Cultural Palmares;

VII - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e seu correspondente na Administração Estadual; e

VIII - Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

§ 1º O Presidente do INCRA encaminhará o RTID a outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando verifique repercussão em suas áreas de interesse, observado o procedimento previsto neste artigo.

§ 2º O INCRA remeterá o arquivo digital do memorial descritivo (shape file) à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, para inclusão em sistema georreferenciado, de amplo acesso a todos os órgãos e entidades.

§ 3º Expirado o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, contados do recebimento da cópia do RTID, e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o seu conteúdo.

§ 4º O INCRA terá um prazo de 30 (trinta) dias para adotar as medidas cabíveis diante de eventuais manifestações dos órgãos e entidades.

§ 5º Fica assegurado à comunidade interessada o acesso imediato à cópia das manifestações dos órgãos e entidades referidos neste artigo, bem como o acompanhamento das medidas decorrentes das respectivas manifestações.

CONTESTAÇÕES

Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes. Parágrafo único. As contestações oferecidas pelos interessados serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo.

Art. 14. As contestações dos interessados indicados no art. 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do protocolo da contestação.

§ 1º Se o julgamento das contestações implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, será realizada nova publicação e a notificação dos interessados.

§ 2º Se o julgamento das contestações não implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, serão notificados os interessados que as ofereceram.

Art. 15. Do julgamento das contestações caberá recurso único, com efeito apenas devolutivo, ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação.

§ 1º Sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, as eventuais alterações das informações contidas no edital de que trata o art. 11 e notificará o recorrente.

§ 2º Não sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA notificará da decisão o recorrente.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS PLEITEADAS

Art. 16. Incidindo as terras identificadas e delimitadas pelo RTID sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas, a Superintendência Regional do INCRA deverá, em conjunto, respectivamente, com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, adotar as medidas cabíveis, visando a garantir a sustentabilidade dessas comunidades, conciliando os interesses do Estado.

§ 1º A Secretaria do Patrimônio da União e a Fundação Cultural Palmares serão ouvidas, em todos os casos.

§ 2º As manifestações quanto às medidas cabíveis, referidas no caput, ficarão restritas ao âmbito de cada competência institucional.

§ 3º Verificada controvérsia quanto às medidas cabíveis, de que trata o caput, o processo administrativo será encaminhado:

I - em se tratando do mérito, à Casa Civil da Presidência da República, para o exercício de sua competência de coordenação e integração das ações do Governo, prevista no art. 2º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003;

II - sobre questão jurídica, ao Advogado-Geral da União, para o exercício de sua competência, prevista no art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e o art. 8ºC, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

§ 4º Aplica-se, no que couber, aos órgãos e entidades citados no caput e no § 1º do art. 12 o disposto neste artigo.

§ 5º Os Órgãos e as Entidades de que trata este artigo definirão o instrumento jurídico apropriado a garantir a permanência e os usos conferidos à terra pela comunidade quilombola enquanto persistir a sobreposição de interesses.

Art. 17. Concluídas as fases a que se referem os arts. 14, 15 e 16, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 18. Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 19. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

Art. 20. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas sobre áreas de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional do INCRA poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando à execução dos procedimentos de titulação nos termos do Decreto e desta Instrução.

Art. 21. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional do INCRA adotará as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação.

Art. 22. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional do INCRA providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

DEMARCAÇÃO

Art. 23. A demarcação da terra reconhecida será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de imóveis rurais aprovada pela Portaria nº 1.101, de 19 de novembro de 2003, do Presidente do INCRA e demais atos regulamentares expedidos pela Autarquia, em atendimento à Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

TITULAÇÃO

Art. 24. O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatoriedade inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º Incidindo as terras reconhecidas e declaradas nas áreas previstas nos arts. 19 e 20, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre a terra que ocupam.

§ 2º A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

Art. 25. A expedição do título e o registro cadastral a serem procedidos pela Superintendência Regional do INCRA far-se-ão sem ônus de nenhuma espécie aos remanescentes das comunidades de quilombos, independentemente do tamanho da área.

Art. 26. Esta Instrução Normativa aplica-se desde logo, sem prejuízo da validade das fases iniciadas ou concluídas sob a vigência da Instrução Normativa anterior. Parágrafo único. Em qualquer hipótese, contudo, pode ser aplicado o art. 16.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 27. A Superintendência Regional do INCRA promoverá, em formulários específicos, o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 28. Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional do INCRA, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 29. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

Art. 30. A Superintendência Regional do INCRA encaminhará à Fundação Cultural Palmares e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no RTID, para as providências de destaque e tombamento.

Art. 31. O INCRA, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), manterá o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Art. 32. Revoga-se a Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005.

Art. 33. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ROLF HACKBART

ANEXO G - DECRETO N° 4.474, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2002

Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares - FCP, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Ficam aprovados o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares FCP, na forma dos Anexos I e II a este Decreto.

Art. 2º Em decorrência do disposto no art. 1º, ficam remanejados, na forma do Anexo III a este Decreto, os seguintes cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS:

Art. 2º Em decorrência do disposto no art. 1º, ficam remanejados, na forma do Anexo III a este Decreto, os seguintes cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS: I - da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a FCP, um DAS 101.4; dois DAS 101.2; e um DAS 102.3; e

II - da FCP para a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um DAS 101.3; dois DAS 101.1; dois DAS 102.2; e dois DAS 102.1.

Art. 3º Os apostilamentos decorrentes da aprovação do Estatuto e do Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, de que trata o art. 1º deverão ocorrer no prazo de vinte dias, contado da data de publicação deste Decreto.

Parágrafo único. Após os apostilamentos previstos no caput deste artigo, o Presidente da FCP fará publicar, no Diário Oficial da União, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto, relação nominal dos titulares dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, a que se refere o Anexo II, indicando, inclusive, o número de cargos vagos, sua denominação e respectivo nível.

Art. 4º O regimento interno da FCP será aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura e publicado no Diário Oficial da União, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Art. 6º Ficam revogados o Decreto nº 418, de 10 de janeiro de 1992; o Anexo XLII ao Decreto nº 1.351, de 28 de dezembro de 1994; o inciso IV do art. 1º do Decreto nº 1.773, de 4 de janeiro de 1996; e o Decreto nº 3.290, de 15 de dezembro de 1999.

Brasília, 20 de novembro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Guilherme Gomes Dias

Francisco Weffort

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 21/11/2002

ANEXO H - PORTARIA N°22 FCP DE 29 DE JANEIRO DE 2010

PORTARIA N° 22 DE 29 DE JANEIRO DE 2010

O PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, no uso da competência que lhe foi conferida pelo Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009, nomeado pela Portaria nº 80 da Casa Civil, publicada no Diário Oficial da União, de 17 de janeiro de 2007, resolve:

Art. 1º - Aprovar o Planejamento Estratégico da Fundação Cultural Palmares para o período de 2010-2011, anexo I desta Portaria, estruturado em consonância com o Plano Pluriannual – PPA do Governo Federal para o quadriênio 2008-2011, bem como o Plano de Ação 2010, anexo II desta Portaria.

Art. 2º - A elaboração do Planejamento Estratégico da FCP e do Plano de Ação 2010 teve caráter participativo com a definição da seguinte identidade institucional e dos objetivos estratégicos:

I – Visão de Futuro: Consolidar-se como instituição de referência nacional e internacional na formulação e execução de políticas públicas da cultura negra;

II – Missão: Promover a preservação, a proteção e a disseminação da cultura negra visando à inclusão e ao desenvolvimento da população negra no Brasil;

III – Valores, sendo:

- a) Comprometimento: Envolvimento no combate ao racismo, na promoção da igualdade, valorização, difusão e preservação da cultura negra;
- b) Cidadania: Exercício dos direitos e garantias individuais e coletivos da população negra em suas manifestações culturais;
- c) Diversidade: Reconhecimento e respeito às identidades culturais.

IV – Objetivos Estratégicos: Proteger e preservar o patrimônio cultural da população negra; Promover o patrimônio cultural da população negra; Estabelecer políticas de informação e comunicação para a disseminação da cultura negra.

Art. 3º - O monitoramento do Plano de Ação 2010 será realizado mensalmente no âmbito da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica.

Parágrafo Único - O Plano de Ação 2010 será avaliado para ajustes ou revalidação das ações previstas a cada trimestre, de forma a subsidiar a alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.

Art. 4º - A responsabilidade pela execução do Plano de Ação 2010 dar-se-á em conjunto com os dirigentes das unidades organizacionais da FCP.

EDVALDO MENDES ARAÚJO
(ZULU ARAÚJO)