

# Continuidades e rupturas: políticas para quilombolas

*Thais Alves Marinho\**

## Resumo

A formulação do artigo 68 dos Atos dos Dispositivos Constitucionais Transitórios de 1988 inaugura a edificação de todo um aparato universal de comunicação entre os agentes envolvidos no campo étnico-quilombola. A institucionalização desse espaço de vocalização de reconhecimento identitário, possibilitou que o debate sobre a diversidade cultural e a desigualdade racial ultrapassasse a arena acadêmica e comunitária, ganhando respaldo também no campo político. A partir daí, como a questão seria tratada, quanto investimento teria, qual lugar ela teria na agenda e orçamento governamental esteve associado ao modelo de crescimento brasileiro adotado. Este artigo

---

\* Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB) e Pós-doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora de sociologia e do Programa de Pós-Graduação em História da Escola de Formação de Professores e Humanidades da PUC Goiás, assessora de pesquisa do Instituto Dom Fernando (PROEX/PUC Goiás). Membro do grupo de pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento (CMD/UNB/CNPQ), do grupo Sócio-Antropologia dos Patrimônios, Museus e Acervos (GPMUSA/UFS/CNPQ), do grupo Políticas Públicas, Direitos e Democracia (UNISINOS/CNPQ), colaboradora do Laboratório de Estudos e Pesquisas das Dinâmicas Territoriais (UFG), editora adjunta da Revista Arquivos do CMD – Cultura, Memória e Desenvolvimento.

busca analisar qual é o espaço concedido às demandas quilombolas, enquanto políticas sociais, dentro de um contexto de institucionalidade macroeconômica, herdada de uma perspectiva neoliberal de desenvolvimento. A ideia é avaliar se há continuidades e/ou rupturas na concepção de desenvolvimento orientado para o social, no tocante ao tema quilombola, entre os governos de FHC, Lula e Dilma. Palavras-chave: desenvolvimento, desigualdade racial, políticas para quilombolas, política econômica.

#### Abstract

The wording of Article 68 of the 1988 Constitutional Transitional Acts Devices inaugurated the building of a whole universal apparatus of communication between those involved in ethnic-maroon field. The institutionalization of this identity recognition voicing space, enabled the debate on cultural diversity and racial inequality exceeded the academic arena and community, gaining support also in the political field. From there, how the issue would be treated, how much investment would be done, which place would it have on the agenda and on government budget was associated with the Brazilian growth model adopted. This paper analyzes what is the space given to maroon demands, while social policies, within a context of macroeconomic institutionalization, inherited from a neoliberal perspective of development. The idea is to assess whether there are continuities and/or disruptions in development concept oriented to social, concerning the maroon theme, between the FHC, Lula and Dilma government.

Keywords: development, racial inequality, maroon for policy, economic policy.

#### Introdução

A retomada da democracia no Brasil, pressagiada pela promulgação da Constituição Brasileira em 1988, e consolidada pelas eleições presidenciais de 1989, deu um basta à ditadura militar. Inovou ao incluir um aparato que reconhecesse, regulasse e reparasse a herança da escravidão colonial, garantindo a propriedade definitiva das terras ocupadas por quilombolas<sup>1</sup> e estipulando o racismo como crime inafiançável e imprescritível. No entanto, não garantiu a democratização da economia, da informação, da educação, dos serviços, do lazer... O país continuou um dos mais desiguais do mundo.

Para combater essa realidade brasileira e gerar desenvolvimento democrático, num contexto de colapso do “socialismo real” e de esgotamento do modelo de substituição de importações, a expectativa se voltou para a crença no progresso trazido pelo desenvolvimento capitalista de periferia. Acreditava-se, que este só seria garantido por meio da abertura do mercado interno ao capital estrangeiro, no que ficou conhecido como modelo de desenvolvimento dependente-associado (CARDOSO & FALETO, 1975). Tais ações antes eram vistas como o avanço do imperialismo, como condenação do país ao subdesenvolvimento e à heteronomia, pelos defensores da teoria da dependência (Cepal) e pela esquerda socialista.

Teixeira e Pinto (2012)<sup>2</sup> argumentam que diante do fracasso do governo Sarney e Collor, tal crença (sustentada pelos defensores do modelo de desenvolvimento dependente-associado) dominou a atuação dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, e por isso, “como se sabe, seguiam as linhas gerais preconizadas pelo chamado *Consenso de Washington*”, que possuíam uma afinidade eletiva com o modelo de desenvolvimento dependente-associado. As políticas públicas então passam a ser orientadas unicamente para o mercado e geridas de forma ortodoxa, com a prevalência de juros altos e contenção de gastos correntes.

Essa reforma pró-mercado se apresentava como a única alternativa viável na luta contra a inflação e a instabilidade, e por isso, optou-se pela abertura comercial e financeira e pelas privatizações. A consequência foi a transformação da “divisão de trabalho” desenvolvimentista<sup>3</sup>, colocando “a estrutura produtiva brasileira a serviço dos imperativos de curto prazo da acumulação global do que a serviço das necessidades de curto prazo da acumulação nacional” (MORAIS e SAAD-FILHO, 2005). Outra consequência foi a perda de autonomia sobre as funções de fomento do sistema financeiro estatal, por causa do estreitamento de suas “relações com o sistema financeiro internacional, que aprofundou sua participação no crédito doméstico, na alavancagem da dívida pública e na intermediação dos fluxos financeiros internacionais” (NOVELLI, 2010, p. 234).

Tais reformas não proporcionaram o esperado desenvolvimento, além da instabilidade macroeconômica permanente, gerou um padrão de crescimento instável devido às frequentes oscilações do mercado financeiro internacional. Para evitar a recessão, as respostas consistiam na elevação de juros para atrair capital estrangeiro ou desestimular sua fuga, o que aumentava cada vez mais a dívida pública externa e interna, mesmo elevando a contenção de gastos e investimentos públicos.

A área mais afetada em relação a contenção de gastos e investimentos foi a área social, isso porque a herança do governo Collor foi de descomprometimento com a equidade (OLIVEIRA, 1999), o resultado foram marcas de “fragmentação, clientelismo, centralização de recursos em nível federal e, ainda de baixo poder de combate à pobreza e de capacidade redistributiva, em nome do ajuste fiscal” (CASTRO *et. all.*, 2003). A LBA era uma das agências modelos desse sistema. As ações mais evidentes no governo Itamar Franco em relação às políticas sociais estiveram relacionadas à nova legislação da previdência rural que de acordo com Schwarzer e Querino (2002) elevou

o número de benefícios significativamente, outra ação simbólica foi a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

Embora, a inserção do tema da desigualdade racial e as preocupações com o segmento quilombola terem ficado por conta da Fundação Cultural Palmares, criada em 1988 a partir do movimento negro, sob a gestão de Carlos Alves Moura (1988-1990). Apenas no terceiro mandato, com Joel Rufino dos Santos (1994–1996), houve uma aproximação maior com as comunidades remanescentes de quilombo, já no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso.

FHC tem sido apontado como um dos precursores na luta contra as desigualdades sócio-raciais, iniciando uma tendência que teria se intensificado no governo de Lula com a criação da Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial. A palavra “continuidade” aparece como uma constante entre esses dois governos e o subsequente, sob a liderança da presidente Dilma Rousseff. Esse artigo visa analisar em que medida podemos afirmar que existe uma continuidade entre os governos de FHC, Lula e Dilma no tocante às políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas. Assumimos aqui a hipótese de que a análise das políticas sociais não se fazem descoladas da lógica de governo adotada, por isso, faremos uma análise das políticas econômicas e sociais, visando compreender em que âmbito são alocadas as políticas para quilombolas.

Desse modo, analisamos aqui o contexto conjuntural macroeconômico de implementação dos programas e ações descritos nos Plano-pluri- anuais dos respectivos governos, outra fonte de dados utilizada são as produções bibliográficas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relacionadas às políticas sociais. O IPEA tem como missão aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e progra-

mas de desenvolvimento brasileiro, enquanto fundação pública está vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Desse modo, ao analisar as discussões e dados da Revista Políticas Sociais: acompanhamento e análise, poderemos ter acesso às principais diretrizes que motivam as decisões no âmbito federal.

Outra variável analisada será em relação aos gastos sociais federais – GSF, apesar dos gastos conterem elementos de imprecisão e de que as políticas públicas não se concretizam apenas em manifestações contábeis, esses dados se mostram como um elemento importante para “avaliação da adequação do suporte financeiro a um conjunto de programas e ações destinadas a proporcionar satisfação social à população” (CASTRO, 2003). Por fim, faremos uma análise comparativa do orçamento destinado à órgãos federais nos diferentes governos.

Embora não existam critérios universais e inequívocos sobre a definição de políticas sociais, Marshall já salientara que seu uso sempre foi delimitado em termos de conveniência ou de convenção, a partir do processo histórico de cada sociedade específica. Ao avaliar a existência de ações e programas voltados para o reconhecimento quilombola poderemos então constatar se esse tema se insere dentro da agenda política de cada governo.

### Os gastos sociais no governo de FHC

Nos dois primeiros governos de FHC percebe-se um silêncio em relação ao orçamento destinado às políticas para quilombolas, ou destinada a sanar a questão da desigualdade racial. Assim, quando analisamos o período de 1995 a 2001, vemos que o conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem

as condições básicas de vida da população, inserem a temática da desigualdade racial, mas não há gastos significativos destinados a garantir essas demandas por maior igualdade, que passam a se tornar cada vez mais evidente, por causa da organização dos movimentos sociais, em especial o negro e o agrário.

Em 1995, por exemplo, em função da comemoração da morte de Zumbi dos Palmares, representantes do movimento negro encontraram com Fernando Henrique Cardoso, e reivindicaram participação na agenda pública. Como resposta, foi criado o GTI – Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. Em 1996 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)<sup>4</sup>, onde o governo busca realizar estratégias de combate às desigualdades raciais por meio de políticas específicas para a população negra, com a promessa de elaboração de políticas compensatórias que promovessem social e economicamente a comunidade negra.

No que tange às comunidades quilombolas, a preocupação com o território se mostra central. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que também havia recebido atribuições referentes às necessidades do artigo 68, empreende as primeiras ações nesse sentido justamente no governo de FHC, emitindo o primeiro título referente a terras quilombolas em 1995, para a comunidade de Boa Vista, emitiu duas titulações por ano até 1998. A Fundação Cultural Palmares também possui uma atuação expressiva em relação às comunidades quilombolas somente a partir de 1994, tendo emitido 3 titulações em 1999, sendo uma em parceria com a ITERBA e a outra com a CDA. A figuração dos quilombolas nas ações governamentais demonstra que a recente e frágil estabilidade econômica foi fundamental para que o tema dos quilombolas e da desigualdade racial entrasse na agenda política.

No entanto, observa-se que são os organismos estatais responsáveis pelas questões agrárias, fundiárias e de habitação que participa-

ram com maior protagonismo na titulação de terras quilombolas até 2003, do que os organismos federais, especialmente na Bahia, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, São Paulo, Piauí e Mato Grosso do Sul. As políticas sociais voltadas para os grupos quilombolas nesse primeiro momento voltam-se para a resolução da questão fundiária, já que a visão de que esse grupo é constituído meramente por camponeses e agricultores prevalece sobre a discussão das políticas de reconhecimento e da diferença, que os interpreta enquanto portadores de uma identidade étnica, única e exclusiva formada a partir da configuração sócio-histórica brasileira, marcada pela escravização dos africanos e afrodescendentes.

Percebemos que as demandas quilombolas, são atendidas à medida que se inserem no tema da Assistência e Desenvolvimento Rural. Tais setores das políticas sociais passam a compor os estudos do IPEA em 2001<sup>5</sup>, como reflexo das diretrizes seguidas no documento denominado Novo Mundo Rural<sup>6</sup>, um conjunto de resoluções aprovadas em março de 1999, com o intuito declarado de conferir maior qualidade ao processo de reforma agrária e apoiar o fortalecimento da agricultura familiar. As políticas assistenciais aos grupos quilombolas se referiam ao Programa Fome Zero. Isso porque o debate no Brasil sobre a necessidade de ampliação da cidadania por meio de regulamentação de políticas sociais, de políticas de reconhecimento e de ações afirmativas para tais grupos encontrava-se incipiente, apesar do dispositivo constitucional.

Tal situação reflete o caráter de inovação ética e moral do artigo 68, que possibilitou uma ampla tomada de conhecimento dos novos direitos instituídos por esse reconhecimento estatal, o que acirrou a produção dos novos sujeitos políticos etnicamente diferenciados pelo termo “quilombola”, antes nomeados de “posseiros” ou “trabalhadores rurais”. Por meio desse canal de diálogo comum iniciou-se uma etapa de negociação, construção e afirmação da

categoria “remanescente de quilombo” enquanto símbolo identitário de um vasto<sup>7</sup> grupo de cidadãos, distribuídos ao longo de todo território brasileiro, que até então eram “invisibilizados” por uma legislação que privilegiava e legitimava um determinado tipo de cultura hegemônica.

Esse advento jurídico (ARTIGO 68) implicou numa inovação ideológica e teórica no imaginário político e social no que concerne a grupos negros, étnicos e camponeses no Brasil. Atingiu o direito fundiário, as políticas sociais, distributivas e compensatórias, a historiografia, os estudos antropológicos e sociológicos, no plano das políticas locais, estaduais e federais que envolvem esses grupos, também demandou certo preparo por parte dos políticos, legisladores, pesquisadores, movimento negro, dos próprios “quilombolas” e dos demais agentes sociais envolvidos.

Toda essa novidade poderia justificar as dificuldades de interpretação do texto aprovado pela Constituinte de 1988, sua precariedade<sup>8</sup> suscita dúvidas acerca de quem seriam os remanescentes de quilombos e como reconhecê-los legalmente para fins de aplicação do artigo 68, gerando dentro do campo étnico-quilombola muita especulação, leituras e metaforizações, que acabou promovendo discussões e pressões de variados níveis da sociedade civil sobre esses grupos e sua estrutura de saberes. Essa dificuldade inicial é o que teria impedido melhores resultados para o reconhecimento de tais comunidades como podemos observar na tabela 1. Entre 1995 e 1998 apenas 8 títulos foram concedidos, contra 38 ocorridos entre 1999 e 2002. Até 2003 a titulação ocorreu de forma isolada, a partir de iniciativas locais, especialmente na Bahia, por meio do ITERBA e CDA e no Pará, por meio do ITERPA.

Tabela 1 – Titulação de Áreas Quilombolas.

	1995/8	1999	2000	2001	2002	Total
INCRA	7	-	-	-	-	7
ITERBA	-	1**	-	-	-	1
ITERPA	1	1	3	1	10	16
INTERPI	-	-	-	-	-	-
ITERMA	-	3	-	-	1	4
ITESP	-	-	-	3	-	3
IDATERRA	-	-	-	-	-	-
SPU	-	-	-	-	-	-
SEHAF	-	1	-	-	-	1
FCP	-	3*	-	-	-	3
CDA	-	1**	12	-	-	13
TOTAL	8	8	15	4	11	46

Fonte: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/quadro\\_atual\\_da\\_politica.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/quadro_atual_da_politica.pdf)

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; **ITERPA** – Instituto de Terras do Pará; **ITERBA** – Instituto de Terras da Bahia; **FCP**: Fundação Cultural Palmares; **SEHAF**: Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários-RJ; **ITERMA**: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão; **CDA**: Coordenação de Desenvolvimento Agrário-BA; **ITESP**: Instituto de Terras do Estado de São Paulo; **IDATERRA**: Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul; **SPU**: Secretaria de Patrimônio da União; **INTERPI**: Instituto de Terras do Piauí.

\*Embora contabilizamos 3 titulações feitas pela FCP, uma delas foi em parceria com a ITERBA e a outra com a CDA, para não gerar duplas contagens consideramos esse fato no momento da soma.

\*\* Titulações feitas em parceria com a FCP.

O foco nas ações afirmativas, enquanto constituintes de políticas sociais ocorreu apenas a partir do interesse de participação do Brasil na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação

Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata promovida pela ONU em 2001, na cidade de Durban, África do Sul. A Declaração e o Programa de Ação de Durban propõem medidas concretas e abrangentes para combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e demais formas relacionadas de intolerância.

Foi fomentado para tanto uma série de eventos no biênio 2000-2001, o que recolocou a temática racial na agenda nacional ainda do governo de Fernando Henrique Cardoso – especialmente pelo Programa Cultura Afro-Brasileira, descrito no Plano Pluri Anual (2000-2003) –, que iniciou discussões sobre a questão da política de cotas, contrariando o mito da democracia racial<sup>9</sup>. Nesse evento registrou-se um vigoroso debate acerca da oportunidade, necessidade e tipologia de políticas públicas de promoção da igualdade racial na sociedade brasileira.

Em 2002 foi lançado o PNDH II<sup>10</sup>, que também buscava criar fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades, na mesma ocasião lançou o Programa Nacional de Ações Afirmativas sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso ainda foram criados o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, para propor políticas afirmativas, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Brasil Gênero e Raça, do Ministério do Trabalho, os Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Agrário e das Relações Exteriores instituíram ações afirmativas em suas pastas. No entanto, apesar dos efeitos de Durban terem repercutido ainda na agenda do governo FHC, envolvendo diversos órgãos governamentais, a temática racial encontrava-se vinculada à agenda da Secretaria dos Direitos Humanos e nenhum programa específico para a população quilombola havia sido desenhado. Segundo Lima (2013) houve um

esforço discursivo de compreender a situação social dos negros por meio da produção de diagnósticos e ações reais de implantação de políticas valorativas, no entanto, não houve investimentos no aspecto redistributivo.

No período neoliberal, marcado pela devoção ao mercado, as questões relacionadas à desigualdade sócio-racial não figuravam nos gastos públicos. Isso significa dizer que as políticas sociais – que buscam atender às demandas por maior igualdade, seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos; e por segurança em situações de dependência, seja pela impossibilidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos (como o racismo, a discriminação de gênero, a inclusão periférica), que independem da vontade individual, seja pela posição vulnerável no ciclo vital do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou por situações de risco, como em caso de acidentes (invalidez por acidente); – necessitam se circunscrever no interior de organismos estatais que estão minimamente preparados para efetuar regulação, provisão, produção e transferência de dinheiro para a formulação e implementação de programas e ações. Os gastos públicos nesse momento se resumem aos dados obtidos das políticas setoriais como Previdência, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Renda e Desenvolvimento Rural, este último inserido apenas no governo de FHC.

### Governo Lula

A situação econômica do governo subsequente não mudou muito, diante da “herança maldita”<sup>11</sup> do neoliberalismo. Por isso, o presidente Lula seguiu as mesmas diretrizes neoliberais de seu antecessor baseada no sistema de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante, como havia prometido na Carta ao Povo Brasileiro (LULA DA SILVA, 2002), apresentada em 22 de junho de 2002. A

proposta dessa carta era justamente tranquilizar a população em relação ao que foi chamado de “risco Lula”, adotando os lemas da “responsabilidade” e da “credibilidade” em detrimento da “radicalidade” e do discurso classista presente nos tempos de sindicalista.

Apesar dessa continuidade macroeconômica, combinou estabilidade monetária e retomada do desenvolvimento econômico e políticas de distribuição de renda, que assumiu, segundo Sader (2013) centralidade nas políticas de governo. Essas diretrizes adotadas por Lula foram também anunciadas na Carta ao Povo e se baseava num projeto de governo com uma agenda de ação governamental com viés microeconômico, onde buscou-se interpretar e garantir as expectativas dos agentes econômicos, calcada na constatação da necessidade de reverter a baixa taxa de investimento nacional, através da recuperação da poupança pública e da garantia e estímulo do crédito privado, visando agir diretamente sobre a desigualdade sócio-racial. Além disso, anunciou-se a intenção de investir na aplicação de políticas estruturais compensatórias para proporcionar a expansão da capacidade de geração de renda dos pobres (aumento da produtividade ou garantia de valorização do que produzem) aumentando o acesso à educação e qualificação, crédito produtivo popular e terra (reforma agrária).

Articulando políticas sociais e crescimento econômico, pretendiam com esse plano preparar a população mais pobre para que aproveitem o crescimento econômico e tecnológico, apoiando a produção popular, para garantir condições de comercialização e acesso a mercados, incluindo o de crédito; descentralizando as ações sociais do âmbito estatal, com estímulo à participação local como forma de aumentar tanto a eficiência quanto a flexibilidade no desenho das políticas sociais; e unificar o orçamento social da União com a coordenação de políticas públicas (RICCI, 2005). Foi um esforço de inserção de uma camada da população (como a população afordescendente

e/ou quilombola, entre outras), antes ausente ou periféricamente incluída, no mercado de trabalho, com participação na economia de mercado<sup>12</sup>. Aliando, para tanto, cultura e economia.

Para tanto, em 2003, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi criada via decreto presidencial, uma Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR, que tem função de ministério, também o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir)<sup>13</sup>. Dentro da SEPPPIR foi criada a Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT). Nesse momento, criam o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos (GTI), coordenado pela Seppir e pela Casa Civil da Presidência da República, do qual participaram 14 órgãos de governo, com a atribuição de promover a revisão dos instrumentos legais com o intuito de garantir os direitos dos quilombos, previstos no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Com essas alterações o tema da Igualdade Racial também passa a figurar a agenda de estudos em políticas sociais do IPEA<sup>14</sup>, bem como dos Direitos Humanos, justiça e cidadania, em função de abrangência da área de Segurança Pública<sup>15</sup>. O tema da Assistência Social e Segurança Alimentar também passam a compor a agenda desse Instituto<sup>16</sup>.

O principal desafio desse órgão ministerial é o de assegurar a efetiva transversalidade da temática racial na intervenção do executivo federal, consolidar-se como peça central na coordenação das ações públicas e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial, e implementar arranjos institucionais que fortaleçam os vínculos entre o governo, nas suas diversas instâncias, e a sociedade, na busca da redução das distâncias sociais que existem entre negros e brancos. A temática do “etnodesenvolvimento” para as comunidades quilombolas se apresenta como uma

forma de agenciar a autonomia desses grupos frente as condições de existência. De forma mais imediatista, buscam investir via parcerias com o Mesa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional na melhoria das condições de vida das famílias quilombolas, por via do Programa Fome Zero e por meio de um Programa de Atenção à Saúde da População Negra.

O debate sobre o reconhecimento quilombola entrou definitivamente na agenda pública quando o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga<sup>17</sup> de Goiás, uma das maiores comunidades do país, foi lançada no âmbito desse governo como plano piloto para a regularização fundiária. Também foi elaborado nesse governo a partir das contribuições do GTI, um instrumento jurídico que formalizou o reconhecimento étnico-quilombola, por meio do decreto 4.887 de 2003, que adotou a auto-atribuição como critério primordial de reconhecimento. Definiu uma nova política de regulamentação da terra sob responsabilidade do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), além disso, definiu a função da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) como fiscalizadora dos direitos das comunidades, e a Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão do Ministério da Cultura, como zeladora da preservação cultural e da identidade quilombola, que é também responsável pelo recebimento da declaração e certificação da condição de quilombo.

No entanto, segundo entrevista na Fundação Cultural Palmares, em abril e março, de 2009, com a diretora substituta da Diretoria de Proteção do Patrimônio Afro-brasileiro, Mirian Caetana de Souza Ferreira, na realidade, a alteração nos procedimentos em 2003, buscava, na realidade, formalizar melhor o processo de regularização fundiária, contendo o “boom” quilombola, uma vez que a instituição sempre contou com um número reduzido de pessoal e verba. Em 2009 eram apenas 7 funcionários para certificar e fiscalizar o reconhecimento das mais de mil comunidades quilombolas e das cente-

nas de comunidades religiosas de matriz africana em todo território brasileiro (MARINHO, 2012).

O amadurecimento sobre a questão levou à elaboração do Programa Brasil Quilombola, descrito no PPA 2004-2007 (e que continua figurando no PPA 2008-2011), o primeiro a nível federal a se ocupar exclusivamente das demandas da população quilombola. Tal programa congrega nove ações orçamentárias sob a responsabilidade dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial da Igualdade Racial da Presidência da República, cabendo a este último o papel de coordenação.

O Ministério de Desenvolvimento Agrário é o que detém a maior parcela de recursos destinados a regularização fundiária das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. O Ministério da Saúde criou uma ação específica de “Atenção à Saúde das Populações Quilombolas” e outra voltada para a promoção do “Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos” no Ministério da Cultura.

Outras ações dispersas como:

- O beneficiamento de 20 comunidades quilombolas com ações de desenvolvimento local do Projeto Geração de Renda em Quilombos, com parceria da Associação Comunitária Ecológica do Vale do Guaporé (Ecovale) para a formação de Agentes Quilombolas de Etnodesenvolvimento.
- Apoio à organização coletiva dos(as) trabalhadores(as) em empreendimentos econômicos solidários, visando o empoderamento dos beneficiários e a geração de trabalho e renda, contribuindo para o desenvolvimento local sustentável, por meio do Brasil Local, em 73 comunidades quilombolas de 24 Estados da Federação.
- Apoio à realização de seminários, encontros, convenções; apoio a realização da Audiência Pública, promovida pelo Mi-

nistério Público Federal (MPF), no dia 24.09.2007, que pautou os direitos quilombolas e as políticas públicas em implementação para esse segmento.

- Implantação de 184 equipes da Saúde da Família e da Saúde Bucal, em 134 Municípios, beneficiando 62.345 quilombolas.
- Atendimento a mais de 5.500 quilombolas com serviços de orientação, mediação e assistência jurídica, ações de acesso a documentação civil e a capacitação em direitos humanos.
- Realização do Encontro Nacional de Crianças e Adolescentes Quilombolas para promover articulação e mobilização em defesa e para a garantia dos direitos da Criança e Adolescentes Quilombolas, do Encontro Nacional de Juventude Negra para estabelecer uma articulação em nível nacional dos diversos grupos e organizações da juventude negra, fortalecendo as demandas desse segmento, sua comunicação e rede de relações, da Reunião Técnica sobre a Juventude Indígena e a Juventude Afrodescendente na Ibero América para examinar as situações demográfica, normativa e das políticas públicas que afetam as juventudes indígena e afrodescendente.
- Atendimento a 35.721 famílias quilombolas com 142.072 cestas de alimentos, o que totalizou 3.231.126 quilos (kg) de alimentos. Em relação as comunidades de Terreiro, foram distribuídas 54.494 cestas de alimentos, para 8.100 famílias, totalizando 1.235.332 kg de alimentos. Estabelecimento de articulações e uma agenda de trabalho para a constituição de Coordenações Estaduais do Programa. Essas coordenações são compostas pelos órgãos. Fonte: [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2007\\_avaliacao2008/vol1t2/26\\_se\\_politicas.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2008/vol1t2/26_se_politicas.pdf)

O PPA 2008-2011 continua destacando “iniciativas integradas para públicos historicamente expostos à situações de vulnerabilida-

de: crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres e índios. (p.14)”. As políticas públicas para quilombolas são priorizadas no âmbito da Agenda Social<sup>18</sup> com o objetivo de articular as ações existentes por meio do já existente Programa Brasil Quilombola com o intuito de melhorar as condições de vida das comunidades quilombolas, pelo desenvolvimento sustentável das 3.524 comunidades remanescentes de quilombos identificadas no Território Nacional, em concordância com as suas especificidades históricas e culturais. O principal resultado apresentado foi a inclusão, até novembro de 2006, de 6.391 famílias quilombolas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, das quais 4.150 passaram a receber o benefício do Programa Bolsa Família. (Plano plurianual 2008-2011, 2007). No entanto, os índices e metas para atendimento às comunidades Remanescentes de Quilombos por Ações de Fomento ao Desenvolvimento Local e Sustentável foram alcançadas apenas em 32 %, até 2006 (PPA 2004-2007).

É possível concluir que parte das ações do PBQ, no âmbito do PPA 2004 e 2008, não obtiveram execução tão expressiva. Todavia, uma parcela significativa das ações do Programa tiveram resultados importantes. Cabe mencionar, a superação da meta orçamentária para ações de saneamento, com o empenho de R\$ 38 milhões para projetos em comunidades quilombolas em 5 estados, e os resultados obtidos pelas ações de desenvolvimento local em comunidades quilombolas. Segundo relatório da Seppir a execução do Programa alcançou mais de 80% do previsto, posto que parcela significativa das ações do Programa (muitas não destacadas no PPA do Programa) tiveram superação da meta prevista. Algumas outras continuam demandando atenção, como as ações de construção de escolas, capacitação de professores e elaboração de material específico para comunidades quilombolas, que não tiveram execução em 2008.

Mas o ponto prioritário na agenda quilombola continua sendo a regularização territorial. Em 2003, a titulação passa a ser função

do INCRA. A FCP, no entanto, deve certificar as comunidades e dar entrada no banco de dados da agenda de políticas, e ainda fiscalizar o processo de titulação realizado pelo INCRA. Apesar de não haver maiores exigências via decreto, a FCP exige, além da carta de auto-atribuição assinada por cinco membros, também um laudo antropológico e o máximo de documentos históricos. Apoia festas, promove a capacitação de lideranças, mas as ações são limitadas pelas contingências burocráticas, laboriais e orçamentárias.

Mirian Ferreira, diretora de Proteção do patrimônio Afro-brasileiro, menciona como exemplo desses impasses a quantidade de documentos, 23 ao todo, requisitados para o estabelecimento de convênios com as associações comunitárias, que muitas vezes não possuem sequer carimbo.

Tanta dificuldade reflete o empenho na titulação dessas comunidades. Entre 2003 e 2006, ocorreu a titulação de apenas 34 comunidades, sendo que a taxa de evolução de comunidades certificadas atingiu apenas 35,8% da meta pretendida com 1.170 certificações. A meta para terras tituladas ficou ainda abaixo do almejado, atingindo 25%. Entre 2007 e 2010 o número de titulações saltou para 41, totalizando 75 comunidades ao longo do mandato de Lula, num universo de 3.524, como estima o próprio governo, veja na Tabela 2 abaixo. Assim, como afirmam representantes tanto da FCP, quanto do INCRA, apenas as áreas sem conflitos territoriais judiciais são tituladas.

Tabela 2 – Titulação Quilombola 2003-2010.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
INCRA	-	2	-	3	2	2	4	7	20
ITERBA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITERPA	4	-	3	3	1	11	4	4	30
INTERPI	-	-	-	2**	1*	2**	-	-	5*

ITERMA	-	-	4	11	-	3	1	-	19
ITESP	2	-	-	-	1	-	-	-	3
IDATERRA	-	-	-	1	-	-	-	-	1
SPU	-	-	-	1	1	-	-	-	2
SEHAF	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FCP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	6	2	7	19	5	16	9	11	75

\* Mesmo território recebeu uma segunda titulação.

\*\* Titulações feitas em parceria com o INCRA. Titulações feitas em parcerias, são contabilizadas apenas uma vez na soma.

A justificativa da SEPPIR para esses resultados está relacionada aos trâmites burocráticos e administrativos que são difíceis de serem cumpridos pelos agentes da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais, que atrasam a prestação de contas. Existem outros contingenciamentos orçamentários além de uma reduzida quantidade de técnicos para trabalhar, além das dificuldades de celebração de convênios, e da lentidão nos processos de licenciamento ambiental.

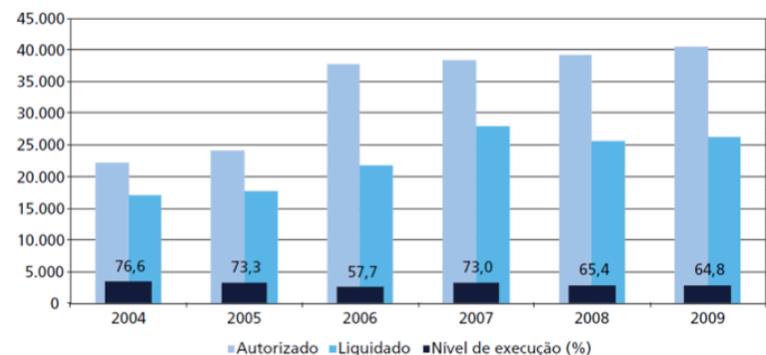
Sobre as dificuldades operacionais da Seppir Santos (2014) salienta que

essa secretaria nunca teve uma estrutura de funcionamento digna, não tendo até o presente momento um quadro de pessoal de funcionários concursados, ou seja, um quadro de pessoal próprio, para trabalhar nessa secretaria. Os funcionários que trabalham na Seppir são, em geral, emprestados de outros órgãos públicos. Abreviadamente, falta-lhe, até hoje, recursos humanos (P. 34).

Em nível orçamentário podemos perceber pelo Gráfico 1 abaixo, que apesar de uma tendência de crescimento, o montante destinado a ele se apresenta baixo se comparados a outras Secretarias especiais como a da mulher (SEM) e dos Direitos Humanos (SEDH). Em 2010,

a dotação orçamentária foi de pouco mais de R\$ 68 milhões e, para 2011, foi aprovado o montante de R\$ 94,8 milhões. Segundo o cientista político Alexandre Ciconello (2011, p. 88), entre 2003 e 2010, o investimento acumulado da SEDH foi de R\$ 656 milhões, o da SPM foi R\$ 255,1 milhões e o da Seppir foi de R\$ 147,04 milhões. Ou seja, nesse período, os investimentos feitos na SEDH e na SEP foram, respectivamente, 4,46 e 1,73 vezes maiores que os feitos na Seppir.

Gráfico 1- Orçamento da SEPPIR 2004-2009 (Em R\$ mil)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Elaboração: Disoc/Ipea.  
Obs.: Valores corrigidos até 2009 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

As dificuldades do órgão se manifestam no nível de execução do orçamento, que fica abaixo dos 77 % em todos os anos, como vemos no gráfico acima. Em comparação às demais secretarias, a Seppir também é a que menos fez execução orçamentária, em 2004 e 2010, executou, respectivamente, R\$ 17,09 milhões e R\$ 19,14 milhões. Já a SPM em 2004 e 2010, executou, respectivamente, R\$ 19,70 milhões e R\$ 74,25 milhões. Por outro lado, a SEDH executou nos mesmos anos, respectivamente, R\$ 62,11 milhões e R\$ 164,44 milhões, conforme se pode ver no gráfico abaixo, citado por Ciconello (2011, p. 88).

Gráfico 2 – Execução financeira de secretarias especiais do Governo Federal selecionadas – valores reais atualizados pelo IGP-DI/FGV (ago/2010).



Fonte: SIGA Brasil/Senado Elaboração INESC. Nota: A execução financeira é calculada a partir da soma dos valores pagros “restos a pagar – não processados pagos” de um mesmo exercício financeiro.

Além das dificuldades apresentadas em termos de operacionalização, orçamento e execução das demandas voltadas para a igualdade racial, e conseqüentemente, destinadas aos grupos quilombolas, a análise sobre a importância dessa temática para os gastos públicos enfrenta problemas metodológicos. Isso porque o reconhecimento quilombola, inserido dentro das políticas de igualdade racial, são tratados em termos de políticas transversais. E, enquanto política pública surge no governo Lula com vistas a dar um maior caráter de proteção e promoção social às políticas setoriais, ao lado de outros temas considerados transversais como a igualdade de gênero e as políticas que se ocupam das crianças, adolescentes, juventude e

idosos. Logo, segundo Castro (*et all.* 2012) a essência das políticas transversais é tensionar e ressignificar as políticas setoriais clássicas, por isso, não é possível contabilizar os gastos de um órgão como a SEPPIR, apenas pelo seu orçamento, uma vez que uma de suas atribuições é conseguir incorporar a preocupação com a questão racial nas políticas a cargo dos ministérios da Saúde, da Educação, ou na atuação do Judiciário.

Apesar dessa dificuldade metodológica, é possível perceber um maior enfoque dado às políticas de reconhecimento quilombola. Na série de Revista “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” é possível acessar a execução orçamentária dos subprogramas/programas por órgãos dos anos 2000 a 2010. Embora alguns dados estejam faltando, é possível perceber que houve um aumento de investimento no Programa ao longo dos anos, especialmente na Seppir, no Ministério da Saúde e no Ministério do Desenvolvimento Agrário, apenas o Ministério da Educação, teve sua verba reduzida, veja na Tabela 3.

Tabela 3 – Orçamento liquidado dos ministérios relacionados ao Programa Brasil Quilombola.

	Seppir	MS	ME	MDA
2000-2004	-	-	-	-
2005	4.672.213,00	108.000,00	2.039.487,00	3.032.436,00
2006	6.432.045,00	-	2.942.410,00	9.602.091,00
2007	7.123.460,00	70.899,00	-	7.345.517,00
2008	5.242.054,00	1.000.000,00	296.564,00	5.832.219,00
2009	5.378.087,00	1.099.371,00	383.191,00	6.417.377,00
2010	10.310.669,00	1.499.371,00	978.288,00	30.890.034,00
2005-2010	39.158.528,00	3.777.641,00	6.639.940,00	63.119.674,00

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi/STN. Baseado na elaboração: Disoc/Ipea

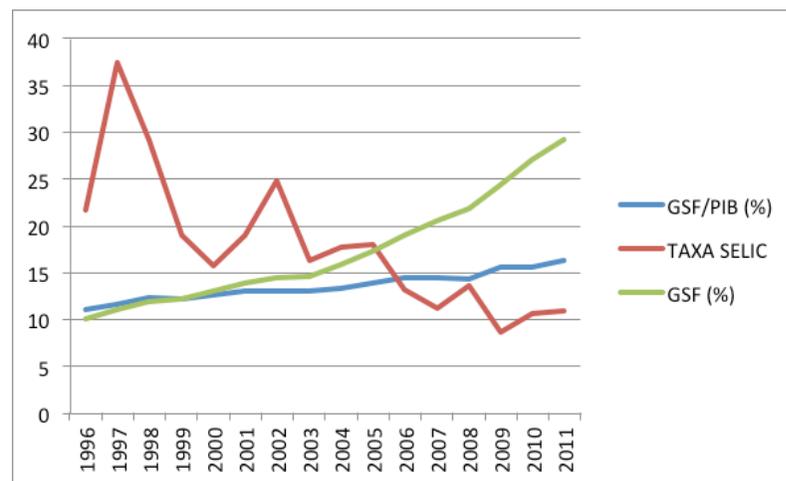
Outras pastas que tiveram maior enfoque foram as relacionadas à igualdade de gênero, às políticas de justiça e segurança pública e às políticas de direitos humanos e cidadania nos gastos sociais federais. Tais áreas segundo estudos do IPEA têm assumido maior relevância na área social e que, paralelamente, têm se aprofundado na pauta de investigação dos técnicos da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do IPEA. Observa-se também a inclusão da temática habitação dentre aquelas políticas que vem sendo chamado de infra-estrutura social entre as temáticas de interesse das políticas sociais.

De um modo geral, os gastos sociais no governo Lula tiveram um aumento de 172%, subindo de R\$ 234,0 bilhões em 1995 para R\$ 638,5 bilhões em 2010. Se considerado também o crescimento populacional no mesmo período, observa-se que o GSF per capita mais que dobrou em termos reais, passando de R\$ 1.471,46 em 1995 para 3.324,84 em 2010. Entre 1995-2002 o crescimento foi de 32% e entre 2003-2010 o crescimento foi de 70%.

Em relação a “prioridade macroeconômica”, que consiste em medir o volume de recursos alocados nos gastos sociais federais enquanto percentual do PIB, também percebemos um crescimento gradativo, embora sutil, em relação ao governo anterior de (4,3%). Entre 1995 e 2002 o crescimento foi de 1,76%, enquanto que entre 2002 e 2010 o crescimento foi de 2,56 %. Embora se comparados aos níveis europeus (entre 20 e 22 % do PIB investidos em GSF) os 15,54 % investidos no governo Lula ainda deixam a desejar.

Então, apesar do discurso da continuidade na política neoliberal, objetivada pela manutenção de taxas altas de juros em relação a países desenvolvidos<sup>19</sup>, o que observamos é um decréscimo significativo da mesma a partir de 2003, com picos oscilantes de crescimento, mas nunca chegando aos níveis do governo antecessor, ao mesmo tempo que, observamos um crescimento nos gastos sociais federais nominais e em relação ao PIB, veja o gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Comparação entre a evolução da Taxa Selic e os Gastos Sociais Federais.



Fonte: Banco Central ver:<http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>

Fonte: SIAFI/SIDOR e IpeaData. Baseado na elaboração feita pelo Disoc/Ipea. Ver: CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A.C.; CHAVES, J.V.; DUARTE, B.C. Gasto Social Federal: Prioridade Macroeconômica no período 1995-2010. Notas Técnicas. N. 11. Brasília, setembro de 2012. IPEA.

Tal decréscimo nas taxas de juros pode indicar uma tentativa gradativa de se afastar da “herança maldita” sem grandes rupturas, já que essa traria riscos para a estabilidade econômica do país, dependente do capital externo especulativo. Segundo Sader (2013) ao atingir as vias de menor resistência e maior fragilidade do neoliberalismo, como as políticas sociais e as ações afirmativas, o governo de Lula se mostrou pós-neoliberal. Portanto, segundo Sader (2013) apesar da “herança maldita” que levou as promessas e cumprimento da Carta ao povo, como a nomeação de uma equipe econômica conservadora, ajuste fiscal, reforma regressiva da previdência e tri-

butária (o que levou a crises com os movimentos sociais e a crise do conhecido “mensalão”), o governo de Lula representou uma ruptura com o modelo usado por Collor, Itamar Franco e FHC.

A adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, o aumento real no salário mínimo, a adoção de programas de transferência de renda direta, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento, a ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado, as medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (TEIXEIRA E PINTO, 2012), constituem ações reais de ruptura com o modelo implementado no primeiro governo e no governo de FHC.

### Governo Dilma

Dilma assumiu o governo com o compromisso de equacionar as três amarras do país: taxa de juros alta, câmbio e impostos altos, na tentativa de perpetuar o crescimento do país. O Banco Central, segundo Teixeira e Pinto (2013), voltou a se identificar com os interesses nacionais e cessou o conflito permanente com o Ministério da Fazenda. Nesse contexto a presidente Dilma manejou a reduzir substancialmente a taxa de juros em termos nominais e reais, para 3% ao ano, e a taxa de câmbio se depreciou de R\$ 1,65 para cerca de R\$ 2,05 por dólar. No entanto, segundo a análise de Marconi (2012), esse esforço foi insuficiente pra alavancar a indústria brasileira, que passa por um momento de desindustrialização, já que a taxa de câmbio competitiva ou de “equilíbrio industrial”, ou seja, a taxa de câmbio que torna competitivas empresas que utilizam tecnologia no estado da arte mundial, é de cerca de R\$ 2,75.

Segundo Teixeira e Pinto (2013), a falta de apoio da sociedade civil foi crucial para que essa mudança não ocorresse, já que a direita liberal, que sustenta a ortodoxia, rejeita o diagnóstico novo-desenvolvimentista para o baixo crescimento do país, baseado na alta

taxa de juros e na taxa de câmbio sobreapreciada. Diante do cenário internacional de crise, o resultado foi uma diminuição no ritmo de crescimento do PIB que recuou de 7,5 em 2010, para 2,7% em 2011, e 0,9% em 2012, com uma retomada de 2,3% em 2013.

Essa realidade travada no plano macroeconômico e o baixo crescimento de 2011 não refletiram nos gastos sociais. Em 2011<sup>20</sup> o orçamento dos gastos sociais continuou crescente foram liquidados 567.624.994.393 com GSF, cerca de 69.428.164.850 reais a mais que em 2010, um acréscimo de 12,16 %. Como os dados com gastos sociais ainda não estão disponíveis, para fins de análise em termos de intenção de investimento, avaliaremos o orçamento para a seguridade social aprovado por lei (LOA) para os anos de 2011-2014, que demonstra um crescimento de investimento na área.

Tabela 4 – Lei de Orçamento Anual - LOA.

2010	425.520.428.223,00
2011	475.967.715.602,00
2012	535.793.002.103,00
2013	599.293.304.522,00
2014	643.979.803.242,00

Fonte: LOA/<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa>.

Dos gastos sociais de 2011 apenas 24.268.258 reais foram liquidados pela Seppir, 53.792.240 a menos que a Secretaria para as Mulheres e 139.557.227 a menos que a Secretaria dos Direitos Humanos. Em 2012, no entanto, o orçamento autorizado foi bem menor que os anos anteriores, ficando em 55.989.265, contra 108,04 milhões da SPM, que teve seu orçamento aumentado. O que demonstra que a SEPPIR segue com o menor orçamento dentre os ministérios, como nos governos anteriores, mas agora apresentando decréscimo de investimento.

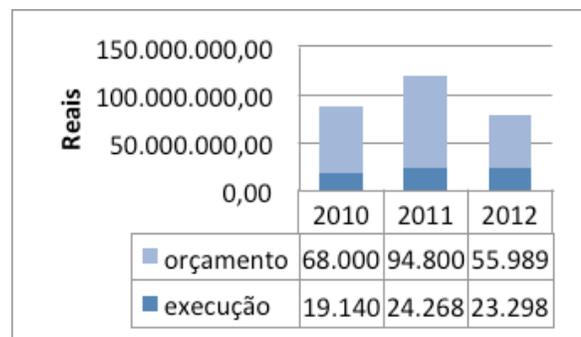
Tabela 5 – Orçamento e execução da Seppir.

	Execução	Orçamento
2010	19.140.000,00	68.000.000,00
2011	24.268.258,00	94.800.000,00
2012	23.298.654,00	55.989.265,00

Fonte: SIAP/SEPPPIR.

Uma outra tendência que permanece no governo Dilma está em relação ao baixo nível de execução do orçamento, apresentando, no entanto, uma performance em 2011 muito abaixo das apresentadas nos governos anteriores, cerca de 25,4 %, contra 71,6 da Secretaria Especial para as Mulheres e 67,2 da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Em 2012, manteve um nível de execução orçamentária de 41,6 %, contra 80 % da SEM. Segundo relatório de gestão da Seppir (Brasil, 2013, p. 49), dos recursos destinados às ações finalísticas pouco mais de 30% foi liberado, deste recurso, cerca de 88% foram executados.

Gráfico 4 – Orçamento da Seppir.



Fonte: SIAP/Seppir.

Além de movimentarem valores reduzidos frente ao volume de recursos aplicado em outras pastas sociais (como Ministério da Saúde 97,1%, Ministério da Educação 93,6%, Ministério do Trabalho e Emprego 96,9%, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 99,1%, Ministério da Previdência Social 99,6%, Ministério do Desenvolvimento Agrário 77,5%, Ministério da Cultura 75,8%, Ministério das Cidades 77,6%, Arquivo Nacional 99,9%), o nível de execução alcançado por esses órgãos costuma ser inferior à média do conjunto das instituições sociais com gastos sociais federais.

Embora o PPA 2012-2015 elaborado por esse governo tenha adotado como diretrizes a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero, além da ampliação da participação social, da promoção da sustentabilidade ambiental; da valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; da excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; da garantia da soberania nacional; do aumento da eficiência dos gastos públicos; do crescimento econômico sustentável; e do estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia; há um enfoque menor dado às comunidades quilombolas.

As demandas quilombolas são sintetizadas dentro do programa de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. Os outros programas destinados a quilombolas são executados a partir de outros ministérios, como o Programa de Agricultura Familiar que contam com metas de contratação de serviços ATER para famílias quilombolas, também o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Segurança Alimentar e Nutricional; também a implantação de obras de saneamento em comunidades remanescentes de quilombos, no programa Saneamento Básico; entre outras. O Programa Luz para Todos, que objetiva incluir, no período 2012-2015, 495.000 domicílios rurais com energia elétrica, incluindo indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e famílias contempladas no

Programa Brasil Sem Miséria. Há incentivo para melhorar o acesso dessas populações aos serviços de telefonia, além da implantação de obras de saneamento básico em 750 comunidades rurais, tradicionais e especiais e em 375 comunidades remanescentes de quilombos. A comunidade indígena, além de estar associada a esses mesmos programas, possui um programa próprio de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Em relação aos gastos orçamentários a Seppir disponibiliza os gastos orçamentários relativos aos seus programas para o ano de 2011 e 2012. No relatório da secretaria os gastos destinados ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos em 2011 foi de R\$ 3.785.373,90, mas não há informações sobre o orçamento inicial autorizado. Em 2012, foi empenhado R\$ 5.605.479,69, liquidado R\$ 2.921.414,12 e pago R\$ 2.915.849,84, sendo que R\$ 2.684.065,57 refere-se à inscrição restos a pagar não processados. (Fonte: SIAFI Gerencial)<sup>21</sup>. Logo, foi executado um montante inferior ao ano anterior.

Além desses gastos o Ministério da Educação, em 2011, com o programa de Apoio à Alimentação na Educação Básica destina R\$ 27.118.590,00 aos grupos quilombolas, cerca de 0,8 % do orçamento total do Programa. O Ministério do Desenvolvimento Agrário também teve um orçamento de R\$ 33.096.635,00, tendo executado 92,1% desse valor. Os demais órgãos não apresentam orçamento relacionados à questão quilombola, percebe-se que a prioridade dos gastos sociais estão concentrados nos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social, cujas principais despesas correspondem a transferências dos benefícios previdenciários e assistenciais, com aposentadorias, pensões, Bolsa família. Em relação à Seppir

Em relação aos territórios quilombolas titulados, enquanto no período de 1995 a 2002 foram expedidos 46 títulos regularizando

775.441,1723 hectares em benefício de 43 territórios, 91 comunidades e 6.778 famílias quilombolas<sup>22</sup>. Em 2003 a 2010 foram expedidos 75 títulos regularizando 212.614,8680 hectares em benefício de 66 territórios, 99 comunidades e 5.147 famílias quilombolas<sup>23</sup>. No período do primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014), já foram expedidos 50 títulos, regularizando 20.891,5778 hectares em benefício de 20 territórios, 28 comunidades e 1.162 famílias quilombolas<sup>24</sup>. São 16 títulos a mais que o primeiro governo de Lula e 9 a mais que o segundo, o que demonstra que o setor fundiário continua sendo prioritária nas ações voltadas para quilombolas, como se pode ver pelo orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário em relação aos quilombolas.

É possível observar que no governo de Dilma a maior parte das titulações são emitidas pelo INCRA de forma centralizada, embora a participação desse órgão no governo de Lula tenha sido também expressiva, a maior parte de sua atuação contou com parcerias regionais, enquanto no governo de Dilma as parcerias forma mais reduzidas em relação ao total. O que pode indicar que a atuação do governo federal nas titulações quilombolas esteja ocorrendo de forma mais incisiva do que nos estados, como era observável nos mandatos do governo de FHC, veja no quadro abaixo.

Tabela 6 – Territórios Titulados.

	1995 a 2002	2003 a 2010	2011 a 2014	Total
INCRA	7	15	35	57
ITERBA	2			2
ITERPA	16	30	2	48
INTERPI		5		5
ITERMA	4	19	12	35
ITESP	3	3		6

IDATERRA		1		1
SPU		2		2
SEHAF	1			1
FCP	12			12
ITRJ			1	1
TOTAL	46	75	50	171
Hectares	775.441,1723	212.614,868025	2.0891,5778	1.008.947,62
Territórios	43	66	20	129
Comunidades	91	99	28	218
Famílias	6778	5147	1162	13087

Fonte: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/quadro\\_atual\\_da\\_politica.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/quadro_atual_da_politica.pdf)

### Considerações finais

A almejada estabilidade econômica renovou o debate sobre o desenvolvimento no Brasil. Temas como assistência e desenvolvimento rural, segurança pública, direitos humanos, justiça e cidadania, assistência social e segurança alimentar, habitação, igualdade racial e de gênero e juventude passam a figurar com mais evidência na agenda de políticas sociais dos governos, mesmo que em termos de políticas transversais. A questão quilombola, no entanto, continuou marginalizada em todos os governos, embora tenha ocorrido maior empenho em termos de diretrizes e orçamentos nos governos do presidente Lula, em relação a seu antecessor, os resultados obtidos deixam a desejar diante da demanda existente entre esse grupo.

No governo da presidente Dilma Rousseff, o Programa Brasil Quilombola perdeu sua expressividade, embora tenha havido maior investimento na promoção da Igualdade Racial. Os investimentos destinados às demandas quilombolas ocuparam lugar apenas no ministério do desenvolvimento agrário e na própria Seppir. A Se-

ppir, por sua vez, mantém um nível baixo de execução orçamentária, característica que não perdeu ao longo de seu amadurecimento. A questão fundiária permanece como central nas ações executadas pelo governo federal, mas ainda há um longo caminho a seguir, uma vez que das estimadas três mil comunidades apenas 218 comunidades receberam títulos.

Os investimentos na área social e a expansão das políticas sociais nos últimos governos demonstram, no entanto, que apesar da alienação nacional da elite e da armadilha da alta taxa de juros e do câmbio sobreapreciado, existe flexibilidade para uma política voltada ao desenvolvimento social. Tal fato possibilitou que alguns setores acadêmicos defendam a ideia de que vivemos num mundo pós-neoliberal, ou pelo menos que o neoliberalismo, anacronicamente, agora seja social. Entretanto, para alcançar um processo de crescimento com transformações estruturais, como salienta Teixeira e Pinto (2013), é preciso superar essa situação para que os esforços de desenvolver a educação, ciência, tecnologia, infra-estrutura repercutam em resultados reais.

## Notas

1 A formulação do artigo 68 dos Atos dos Dispositivos Constitucionais Transitórios de 1988 surgiu no âmbito das comemorações pelo Centenário da Abolição, que contou com o protagonismo do movimento negro brasileiro. O texto aprovado pela Constituinte é o seguinte: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos (BRASIL, 1988).

2 Segundo Teixeira e Pinto (2012) existe uma afinidade eletiva (nos termos weberiano) entre a teoria do desenvolvimento dependente associado de Cardoso e Faletto (1975) e o neoliberalismo, daí a eleição dessa proposta na política econômica de estabilização econômica (Plano Real) de Itamar Franco quando Fernando Henrique Cardoso era Ministro da Fazenda.

3 No modelo desenvolvimentista tinha-se a seguinte divisão internacional do trabalho: Capital nacional produzindo bens não duráveis, capital estrangeiro produzindo bens duráveis e capital estatal produzindo bens intermediários e serviços.

4 No documento o governo assume o compromisso de realizar estratégias de combate às desigualdades raciais por meio de políticas específicas para a população negra. As propostas foram classificadas segundo prazos de execução (curto, médio e longo). Entre aquelas consideradas de rápida implantação, constavam apoios a grupos de trabalho e a criação de conselhos; inclusão do quesito cor em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população negra e bancos de dados públicos; estímulo à presença dos grupos étnicos que compõem a população brasileira em propagandas institucionais do governo federal; apoio às ações da iniciativa privada que realizem “discriminação positiva”. Para as proposições de médio e longo prazo, destacavam-se a formulação de políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra, alteração do conteúdo de livros didáticos, bem como a ampliação do acesso de entidades da comunidade negra aos diferentes setores do governo. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf>

5 Ver: IPEA, n2, 2001. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. O tema da Segurança Pública também entra na agenda das políticas sociais. VER: IPEA, n3, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 2001. A Lei no 10 201, de 14 de fevereiro de 2001, instituiu, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e confirmou a MP n o 2 029, de 20 de junho de 2000, que tem por objetivo o apoio a projetos de responsabilidade dos governos dos estados e do Distrito Federal na área de segurança pública, e dos municípios em que haja guardas municipais

6 Ao menos seis aspectos tiveram destaque no período, a saber: i) a extinção da linha de crédito do Programa de Crédito para os Assentados da Reforma Agrária (PROCERA) e sua incorporação ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); ii) a descentralização da reforma agrária, cabendo aos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural a viabilização das ações de vistoria, cadastro e avaliação das propriedades passíveis de desapropriação; iii) a descentralização dos serviços decorrentes da reforma agrária, cabendo aos assentados a responsabilidade pela gestão dos recursos destinados à contratação de serviços topográficos, ao pagamento da infra-estrutura básica, à compra coletiva de materiais de construção para moradia e insumos básicos; iv) a permissão para que a iniciativa privada também possa desenvolver projetos de assentamentos rurais; v) a concessão de crédito fundiário para que trabalhadores rurais organizados em associações concorram à compra de terra por meio do Projeto Banco da Terra; e vi) a concessão de crédito para a implementação de atividades rurais não agrícolas, decorrentes do alargamento da pluriatividade econômica no campo.

7 Segundo dados obtidos no Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica (CIGA), da Universidade de Brasília, até 2005 foram constatadas a existência de 2.228 comunidades remanescentes de quilombos, das quais apenas 42 haviam sido reconhecidas e só 19 tinham sido tituladas.

8 A precariedade do texto aprovado pela Constituinte de 1988 do artigo 68 é atribuída à pressa e imediatismo em incluir na Constituição Brasileira um artigo que reconhecesse, regulasse e reparasse a herança da escravidão

Colonial, simbolizando a retomada do protagonismo do negro nos rumos de sua história em comemoração pelo Centenário da Abolição.

9 Já no contexto do Projeto Unesco de 1950 Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, Otávio Ianni, Thales Azevedo entre outros intelectuais contratados para compreender a situação de paraíso racial, noção nascida durante o Brasil colônia, que se perpetuou durante a República na ideia de democracia racial, declararam tal crença como mito, uma vez que na prática os negros brasileiros sofriam uma dura realidade de preconceitos e discriminação, relegados aos salários mais baixos, apresentando os piores índices de escolaridade, constituindo a maior parte dos desempregados, apresentando o maior índice de desorganização familiar. Esse fato frustrou a ambição da Unesco interessada em compreender a tolerância racial como forma de superação do terrível holocausto nazi/fascista ocorrido durante a II Guerra Mundial, que deparou-se com a desigualdade racial ocultada pela ideologia da democracia racial.

10 Neste novo Programa, foram acrescentadas as seguintes metas: apoiar o *reconhecimento*, por parte do Estado brasileiro, de que a escravidão e o tráfico transatlântico de escravos constituíram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, que hoje seriam considerados crimes contra a humanidade; apoiar o *reconhecimento*, por parte do Estado brasileiro, da marginalização econômica, social e política a que foram submetidos os “afrodescendentes” em decorrência da escravidão; estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>

11 Muitos autores usam essa expressão em referência aos efeitos causados pela adoção do neoliberalismo e para explicar a continuidade da política macroeconômica de FHC no governo Lula. Ver: NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 13 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200014>.

12 A linha seguida por essas políticas tem dado ênfase à autogestão solidária nas comunidades de quilombos. Trata-se de uma nova forma de organizar a produção, a distribuição e o consumo dos bens socialmente produzidos, o que significa redesenhar e exercitar na prática das experiências alternativas das comunidades quilombolas um outro projeto de desenvolvimento que integre estes novos sujeitos sociais, historicamente excluídos. Para tanto, além de incentivos e fomentos à organização de cooperativas e associações e à empreendimentos econômicos já existentes, procura-se identificar as vocações e potencialidades econômicas das comunidades, bem como as necessidades técnicas e materiais das mesmas. Devido às pressões culturalistas e essencialistas, a comercialização de bens culturais e ícones identitários se destacaram e passaram a mobilizar diversos integrantes dessas comunidades e a compor a renda desses grupos, logo a cultura se alia à economia.

13 O Fórum Inter-Governamental de Promoção da Igualdade Racial – FIP-PIR, da SEPP-IR, fora criado no sentido de articular, capacitar, planejar, executar e monitorar as ações de implementação da Política da Igualdade Racial (PIR) no país. A adesão de Estados e Municípios ao Fipir o coloca como principal instrumento de implementação das políticas de PIR no conjunto da Federação. Atualmente encontra-se em 23 estados brasileiros e 404 municípios, sendo em Goiás 10 municípios prioritários.

14 Ver: IPEA, n.7, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 2003.

15 Ver: IPEA, n.8, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 2004.

16 Ver: IPEA, n.9, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 2004.

17 A lei Estadual nº11.409/91 baseada em estudo feito pela equipe do Projeto Kalunga Povo da Terra – subprojeto do Resgate Histórico dos Quilombos ligado à Universidade Federal de Goiás, idealizado e coordenado por Mari Baiocchi, que deu início à longa caminhada em busca do reconhecimento e dos benefícios garantidos por lei à comunidade, o Projeto Kalunga é de 1991 e tornou-se público no II Seminário Nacional “Sítios Históricos e Monumentos Negros” em 1992 – foi adotado pelo extinto IDAGO (Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás), que sancionou o direito aos títulos da terra pelos Kalunga, e decretou inicialmente 241,3 mil hectares de terra da comunidade Kalunga como Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga.

O reconhecimento a nível Federal ocorreu a partir da inserção de políticas públicas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombo, a partir de 2002, que teve a comunidade Kalunga como plano piloto para a regulamentação da terra. A titulação foi publicada em diário oficial da União no dia 20 de dezembro de 2009, com uma área de duzentos e sessenta e um mil, novecentos e noventa e nove hectares, sessenta e nove ares e oitenta e sete centiares, situados nos Municípios de Cavalcante, Terezina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, resta agora a desintração das terras e devidas indenizações.

18 As ações previstas abrangem iniciativas voltadas para a ampliação do acesso à terra; o registro civil e a documentação básica; o desenvolvimento e a assistência social; o fortalecimento institucional e controle social; o acesso à saúde, à educação e à cultura; a melhoria da infra-estrutura habitacional e saneamento ambiental, abastecimento de água, de transporte e energia.

19 Veja o resumo das taxas de juros de outros países no link: <http://pt.fxstreet.com/economic-calendar/interest-rates-table/>

20 Em relação aos gastos sociais federais estão disponíveis apenas os dados referentes ao ano de 2011 pelo SIAP.

21 Ver: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/121204\\_notatecnicadisoc013.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/121204_notatecnicadisoc013.pdf)

22 Estes títulos foram expedidos por: FCP (13), FCP/INTERBA/CDA-BA (2), INCRA (7), ITERPA (16), ITERMA (4), ITESP (3) e SEHAF-RJ (1). Destes, 2 títulos do ITERPA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA.

23 Estes títulos foram expedidos por: INCRA (15), INTERPI/INCRA (5), SPU (2), ITERPA (30), ITERMA (19), ITESP (3) e IDATERRA-MS (1). Destes, 16 títulos do ITERPA e 14 do ITERMA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA.

24 Estes títulos foram expedidos por: INCRA (35), ITERJ (1), ITERMA (12) e ITERPA (2)

25 Esse dado fornecido pelo INCRA, parece não contabilizar o título do território Kalunga emitido em 2009, concedendo o direito à comunidade

de 269 mil hectares de território, o que extrapolaria o total definido para o governo Lula.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CASTRO, J. A.; NETO, M. B. DE M.; SADECK, F.; DUARTE, B. SIMÕES, H. A *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*. Ipea, outubro de 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A.C.; CHAVES, J.V.; DUARTE, B.C. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Ipea, setembro de 2012. (Nota Técnica, n. 11).

CICONELLO, Alexandre. “Os Avanços e contradições das políticas de direitos humanos no governo Lula.” In PAULA, Marilene de. (Org.). “*Nunca antes na história desse país*”...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 87, jul. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200005&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 13 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>

LULA DA SILVA, L. 2002. *Carta Ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 22 jun. Disponível em: <HTTP://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>. Acesso em 10.dez.2014.

MARCONI, Nelson. “The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: an estimation”. *Brazilian Journal of Political Economy*, 32 (4), 2012, pp. 656-69.

MARINHO, T.A. *Subjetividade, Identidade e as redes de Consumo Kalunga*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A. 2005. Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Polirical Schizophrenia? *Historical Materialism*, London, n. 13, v. 1, p. 3-23. Disponível em: [http://www.comunicazione.uniroma1.it/materiali/20.34.59\\_Brasil%20HM.pdf](http://www.comunicazione.uniroma1.it/materiali/20.34.59_Brasil%20HM.pdf). Acesso em: 11.janeiro.2015.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 13 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200014>.

OLIVEIRA, F. A. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: Ipea, junho de 1999. (Texto para Discussão, n. 649).

RICCI, Rudá. Lulismo: três discursos e um estilo. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº45 Fevereiro, 2005. ISSN 15196186. retirado de [www.espacoacademico.com.br/](http://www.espacoacademico.com.br/) em 20 de abril de 2005, Às 1:30.

SADER, E. (orgs) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SANTOS, Sales Augusto. *Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço* In: Dossiê: Ações Afirmativas no Brasil. n. 24 (2014): jan./jun. Revista TOMO. São Cristóvão.

SCHWARZER, H., QUERINO, A. C. *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília: Ipea, dezembro de 2002. (Texto para Discussão n. 929).

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Econ. soc.*, Campinas, v. 21, n. spe, Dec. 2012. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso)>. access on 15 Feb. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>.