PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Marília Petraglia Barbosa

Luiza Amara Maciel Braga

Cristiana Tristão Rodrigues

Resumo: Este artigo tem como objetivo a análise da atual fase do processo de implementação do Programa Brasil Quilombola, dez anos após sua criação. O programa foi idealizado para atender as demandas das comunidades de remanescentes de quilombos que ficaram marginalizadas por mais de um século e que a partir dele vislumbram uma nova realidade. Foram averiguados dois eixos de ação do programa: acesso à terra e infraestrutura. Apesar da lentidão e do grande número de famílias que ainda aguardam a titulação de suas terras, pode-se afirmar que houve um avanço considerável no número de titulações concedidas entre os anos 2010 e 2014, período de emissão de 36% do total de títulos gerados desde a criação do Programa em 1995. Quanto à realização dos projetos relacionados à infraestrutura, é também restrito o número de famílias com acesso à energia, saneamento básico, escolas e moradia.

Palavras-chave: Quilombos, Programa Brasil Quilombola, Política Pública, Implementação.

BRAZILIAN QUILOMBOLA PROGRAM: REVIEW OF THE IMPLEMENTATION PROCESS

Abstract: This article proposes to analyze the current phase of the Brazilian Quilombola Program implementation process, after ten years of its creation. The program was designed to meet demands from quilombola communities, who were marginalized in the last century and could see new possibilities after the program was created. Two program axes were analyzed: the access to land and infrastructure.Despite the slowness and the large number of families who are still waiting for the title to their land, it can be said that there has been considerable progress in number of titles granted between the years 2010 and 2014 when 36% of the total titles were issued since the Program creation in 1995.On the achievement of infrastructure projects, the number of households with access to electricity, basic sanitation, school and housing is restricted.

Keywords: Quilombos, Brazilian Quilombola Program, PublicPolicy, Implementation

1.INTRODUÇÃO

As comunidades de remanescentes de quilombos se formaram durante os séculos XVII e XVIII, período em que predominava o sistema escravocrata no Brasil. Trata-se, em sua maioria, de descendentes de escravos refugiados e atualmente estima-se, segundo o Ministério de Desenvolvimento, que haja em torno de cinco mil comunidades espalhadas em pelo menos vinte e quatro estados brasileiros.

Durante os últimos quinhentos anos, os quilombolas viveram à margem da sociedade, excluídos das suas garantias de igualdade e desprovidos dos direitos sociais. Essa condição, porém, reforçou a unidade de seus membros que, ao se organizarem em torno de comunidades, garantiram as bases necessárias para manter sua identidade ancestral, o que permitiu a conservação de seus costumes e crenças.

A Constituição Federal de 1888 constituiu um marco para as políticas públicas relacionadas aos direitos sociais e à cidadania ao reconhecer os direitos etno-raciais e territoriais da população negra, fazendo emergir novos sujeitos em busca de seus diretos e cidadania,dentre eles, os quilombolas.Foi desenvolvido então o Programa Brasil Quilombola como uma ação governamental em proldo desenvolvimento sustentável e da inclusão social desses indivíduos, garantindo ao mesmo tempo a unidade conquistada pelas comunidades ao longo do tempo.

O Programa Brasil Quilombola, criado em 2004, faz parte de um programa maior denominado Promoção da Igualdade Racial, e envolveu a participação de 23 Ministérios, caracterizando uma açãointerministerial voltada para o atendimento de quatro eixos temáticos: (i) Acesso à terra; (ii) Infraestrutura e qualidade de vida; (iii) Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva; e (iv) Direitos e Cidadania. Por se tratar de um programa recente e por não haver ainda muitos dados disponíveis, há uma literatura restrita analisando os resultados dessa política em especial. Mesmo em relação ás etapas de formulação e implementaçãosão poucas ascontribuições teóricas relevantes em termos da análise do Programa Brasil Quilombola.

Dentre os escassos estudos realizados, destaca-se o trabalho de Rodrigues (2010) no qual a autora evidencia a importância dessas comunidades, como sujeitos de políticas públicas, na problemática racial do país. Para análise da política, a autora utiliza o modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007), realizando ainda uma análise do eixo voltada ao acesso a terra. Como exemplificação empírica,

Canto (2008) estudou o caso da comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos, cujos problemas enfrentados expressam a magnitude e realidade das adversidades que acometem os remanescentes de quilombos como um todo.

Este trabalho busca desenvolver um panorama mais amplo a respeito da Política Brasil Quilombolaapresentando assim uma importante contribuição na área, já que não foram encontrados trabalhos recentes que tenham analisado a atual evolução do processo de implementação desta política.A análise será focada na implementação de dois eixos específicos: acesso à terra(cujo caráter de regulação fundiária, além de envolver muitos conflitos de interesses, é primordial à sobrevivência das comunidades) e infraestrutura (condição necessária ao desenvolvimento local e produtivo).

Este artigo justifica-se pela escassez de estudos a respeito do tema, haja vista que seu conteúdo não teve ampla divulgação e repercussão na grande mídia, emesmo no meio acadêmico, o período em questão não foi estudado. Sua relevância reside no fato de que tal política foi direcionada a uma parcela da população que durante séculos viveu a margem da sociedade, excluída do seu reconhecimento como cidadãos. Além disso, segundo análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2012, o orçamento destinado ao eixo da terra já estava em sua fase final, com 92,1% de conclusão, enquanto os eixos relacionados à infraestrutura ainda estão em seu início. Logo, os dois merecem uma avaliação descritiva dos dados já consolidados.

Inicialmente, será realizada uma breve revisão histórica do Programa, introduzindo os problemas das comunidades quilombolas que levaram à inserção desta problemática na agenda governamental, seguida das questões referentes à formulação. Para entender o processo de implementação do programa nos eixos de acesso a terra e de infraestruturaserá utilizado o modelo desenvolvido por Lima e D'Ascenzi (2013). Por fim, realizaremos uma análise descritiva dos resultados divulgados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), pelo Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA) e pelo IPEA, para análise dos problemas enfrentados na fase de implementação, contribuindo assim para o desafio de superação das dificuldades dessa política.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A criação do Programa Brasil Quilombola

As comunidades quilombolas são grupos étnicos formados majoritariamente por negros da área urbana ou rural que se autodefinem como remanescentes de Quilombos a partir de suas relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade e tradições culturais. Conforme o artigo 2º do Decreto 4887/2003, “consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento (2014), estima-se que há cinco mil comunidades quilombolas em todo território brasileiro.

Essas comunidades originam-se no período da escravidão, quando escravos refugiados se uniram e se organizaram para garantir sua subsistência desenvolvendo atividades próprias, as quais lhe conferiram uma identidade cultural histórica muito bem definida. Nesse sentido, o acesso à terra representa não só a sobrevivência no que tange às necessidades básicas desses indivíduos, como também a garantia de existência de suas origens culturais (SILVA, 2007).

A declaração de abolição da escravidão em 1888 garantiu os direitos civis dos escravos. Na prática, porém, diante de uma sociedade conservadora e preconceituosa, os negros permaneceram à margem da sociedade, desprovidos de direitos básicos e sociais, o que fortaleceu ainda mais essas comunidades em torno de sua identidade (RODRIGUES,2010). Seus direitos etno-raciais e territoriais só foram considerados a partir da Constituição de 1988, período em que intensificaram as manifestações em prol das causas negras a ponto de tornarem-se um problema político a ser considerado pelo governo. Os quilombos até então não representavam um movimento exclusivo, o que só veio a acontecer em novembro de 1995, ano em que ocorreu o I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, onde foi escolhida uma representação que levaria à Presidência da República um documento com as principais reivindicações. Posteriormente, com a Marcha do Zumbi na Praça dos três Poderes em Brasília em comemoração ao tricentenário de Zumbi dos Palmares, os quilombolas mostram sua força ao poder público e exigem

que suas demandas sejam satisfeitas, em especial a regularização fundiária (Seppir, 2012).

Ainda em 1995, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (Incra) emite a portaria nº 307, a qual determina que se efetue a titulação das terras (demanda muito almejada pelas comunidades quilombolas), mas sem especificar o procedimento que deveria ser adotado. O Incra foi o responsável pelo processo de regulamentação até 2001, quando essa atribuição passou a ser da Fundação Cultural Palmares (FCP), vinculada ao Ministério da Cultura e, desde sua criação em 1988, tem como missão a preservação da cultura e identidade quilombola, sendo o órgão responsável por certificar a origem dos autodenominados quilombolas. Ao passar a atribuição da titulação para a FCP, o governo pretendia tornar o processo mais eficiente. A Fundação, contudo, não foi capaz de otimizar o processo por não dispor dos recursos necessários (RODRIGUES, 2010).

Em março de 2004, o Governo Federal criou o Programa Brasil Quilombola, como uma política de Estado para os remanescentes de quilombos, visando à promoção da igualdade racial a partir de medidas de cunho político e administrativo que busquem a inclusão social sem prejudicar a preservação cultural e étnica dessa população. Trata-se de um marco importante visto que a causa dos quilombos deixa de ser apenas um problema político e torna-se um item da agenda governamental, constituindo assim uma prioridade do governo. O programa prevê a coordenação de ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombo por meio de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais, gerenciadas pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a qual foi criado em 2013 com o objetivo de coordenar e acompanhar políticas de diferentes ministérios e outras instituições do governo para a promoção da igualdade racial. O sucesso do programa depende de 21 órgãos da administração federal como Incra, Ibama, Delegacias Regionais do Trabalho, Funasa, Caixa Econômica Federal, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento Social, dentre outros. Cada órgão é responsável por uma ação, cujos recursos são garantidos pelo Plano Plurianual (atualmente na versão 2012-2015).

Devido ao caráter transversal, descentralizado e democrático do programa, em 2007 foi criada a Agenda Social Quilombola, que visava organizar as políticas estabelecendo quatro eixos de ação pelos gestores públicos: Regularização

Fundiária; Infra-estrutura e Serviços; Desenvolvimento Econômico e Social, e por fim, Participação Social, direitos e cidadania. Para a etapa de formulação do programa, foram criadas associações legalmente constituídas que deveriam acompanhar todo o processo (desde a formulação até a implementação, incluindo possíveis reformulações). Essas associações seriam co-responsáveis, juntamente com a Seppir, Ministério da Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Cultura, por coordenar, gerir e avaliar as ações do programa. Tarefa essa de alta complexidade diante das grandes dimensões do programa.

2.2.Programa Brasil Quilombola enquanto política pública

O ciclo de políticas públicas é um modelo que busca dividir em fases o processo que envolve o início, meio e fim de uma política (RUA, 2009). Uma ideia de ciclos de políticas bastante difundida na literatura em relação a essas fases é o modelo desenvolvidoporHowlett e Ramesh, o qual identifica cinco etapas: (1) formação da agenda, em que um problema político é inserido na agenda governamental; (2) formulação da política, em que se busca soluções e alternativas para o problema considerado; (3) tomada de decisão, em que o governo opta pela combinação de soluções a colocar em ação; (4) implementação, que é a execução das soluções anteriores e (5) avaliação, quando questionam-se os resultados da política.

Rodrigues (2010), utilizando o modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007) e o modelo das arenas sociais (SOUZA, 2003), descreve toda a fase de formulação do Programa Brasil Quilombola, que envolveu intensa luta do movimento negro junto ao governo pela igualdade racial. A mesma autora ainda realiza uma análise da baixa eficiência dos processos de titulação e sobre a incapacidade deste em atender ao universo de quilombolas.

A questão dos quilombolas, sobretudo no que diz respeito ao direito a terra, deixa de ser um "estado de coisa"[1] e passa a ser um problema político, sendo alvo de decisões políticas como foi o caso da inclusão do direito à titulação de suas terras na Constituição de 1988. Contudo, somente em 2004, um ano após a criação

[1] Situação que incomoda e gera insatisfação a certo grupo de pessoas por um período razoavelmente longo de tempo sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais. Um "estado de coisas" não é prioridade do governo e, portanto, não se torna um item da agenda governamental.

do SEPPIR, o governo destina um programa voltado à assistência dessas comunidades.

A dificuldade da titulação de terras ainda é abordada por Canto (2008), em sua análise sobre os resultados do programa para a comunidade “Recanto dos Evangélicos”, onde relatos da comunidade mostram que após o início do processo de titulação, a comunidade sofreu represálias de vizinhos e outros agentes em desacordo com o programa. Essa situação evidencia os problemas na fase de implementação da política que parecem estar além da morosidade dos processos, evidenciando questões culturais e históricas mais profundas do que a já intensa ineficiência burocrática. Trata-se de questões relativas à estrutura fundiária brasileira e à dificuldade de alguns em aceitar os direitos daqueles que durante séculos viveram à margem da sociedade.

O Relatório de acompanhamento e análise de políticas sociais do IPEA (2012) descreve a tentativa do legislativo em aumentar os entraves legais para a regularização da questão quilombola. Em março de 2012, depois de uma década de tramitação, a PEC nº 215/2000 e demais proposiçõesanexadas, foram aprovadas na Câmara dos Deputados. Essa proposta de emenda constitucional visa alterar a parte da Constituição que garante aos índios e comunidades quilombolas o direito a terra de forma a incluir no processo de demarcação das terras o Estado, atribuição essa que pela Constituição de 1988 era apenas da esfera Federal. A necessidade de aprovação da área pelo estado traria maiores empecilhos, aumentando o tempo necessário para a titulação.

Dada a importância dessa fase, Lima e D’Ascenzi (2013) realizam uma revisão dos modelos teóricos sobre a implementação. A visão *Top-Down* defende a grande importância do processo de formulação, de onde sairiam todas as regras e condições para a fase seguinte. Essa visão culpa o insucesso da fase de aplicação da política como resultado do não seguimento daquilo que foi delimitado na fase anterior. Já a visão *Bottom-up* inverte as prioridades, dizendo que o foco está justamente na implementação que, por ser o momento de aplicação, é quando surgem os problemas e dificuldades, sendo necessário que os agentes responsáveis por essa fase tenham o poder de modificar e readaptar a política para torná-la viável. Neste caso, os problemas surgem porque os formuladores da política não são

capazes de prever as dificuldades da fase seguinte, as quais seriam resolvidas de acordo com a flexibilidade e mutabilidade daquilo que vêm sendo implementado.

Lima e D'Ascenzi mostram então que apesar dessas visões serem as dominantes, elas falham ao considerar as fases de formulação e implementação como fases independentes, além de não considerarem aspectos culturais, elementos cognitivos e ideológicos que determinam o processo.Os autores comparam esses dois modelos e propõem um terceiro modelo que integra alguns elementos desses dois modelos somados a variáveis cognitivas, ligadas a valores e ideias dos atores envolvidos. No caso do Programa Brasil Quilombola esse fator cultural vem se mostrando determinante, o que nos leva a analisar a implementação do programa tendo como base justamente o modelo desenvolvido por Lima e D'ascenzi, que une contribuições de ambas as visões dominantes e também incorpora a questão cultural. Esse modelo encara os aspectos culturais como mediadores muitas vezes necessários à compreensão da trajetória da política e dos resultados por essa alcançados ao enfatizar os elementos ideológicos que movem os atores, levanta questões por meio das quaisse pretende identificar os problemas e sugere possíveis soluções visando o redesenho da política.

2.3. Eixos da ação do Programa Brasil Quilombola

2.3.1. Regularização fundiária

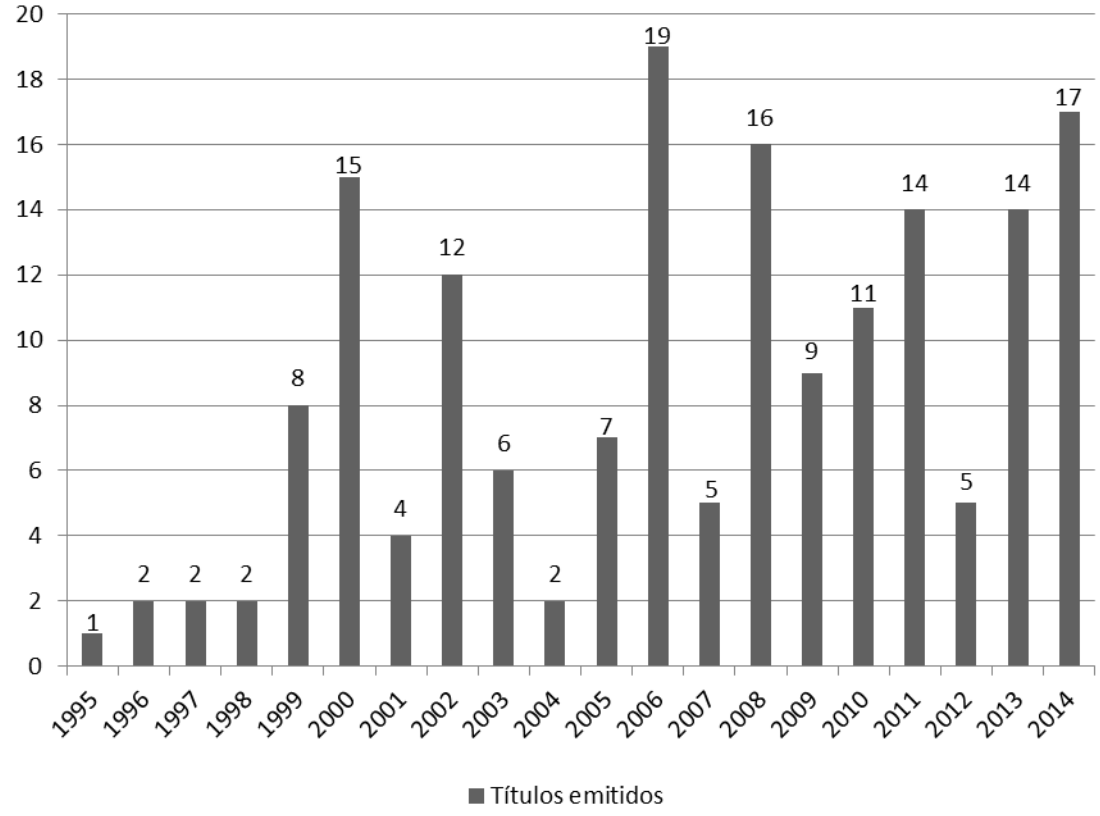
Mais do que uma questão econômica, o acesso à terra confere aos remanescentes de quilombos a garantia de manutenção de sua identidade coletiva e valores culturais, que fazem parte da formação histórica do Brasil. Ignorar sua existência é ignorar parte da própria história do país. A conquista da terra representa, portanto, o início desse resgate de identidade, da inclusão social e do respeito à cidadania desses indivíduos que por muito tempo foram invisíveis aos olhos do governo e da sociedade. Contudo, trata-se de um eixo envolto por muitos interesses e conflitos, o que confere um grau considerável de complexidade ao assunto.

A Constituição de 1988 foi o marco legal que, ao considerar a diversidade etno-cultural do país, garantiu os direitos territoriais dos remanescentes de quilombos. A garantia de acesso à terra passa a estar diretamente relacionada à identidade étnica. No artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(ADCT), declara-se o direito à propriedade de terra aos quilombos tal como o dever do poder público em atuar a favor desse reconhecimento. O Decreto Federal No 4.887/2003 é o instrumento jurídico encarregado de regulamentar o processo administrativo de titulação de terras de comunidades quilombolas. Esse decreto insere a ideia de um plano de etno-desenvolvimento, definindo a atuação do poder público e seu devido respeito à autodeterminação dessas comunidades, levando em conta características específicas de cada uma delas. Entende-se por Plano de Etno-desenvolvimento o compromisso do Estado em, após realizada a titulação, promover o desenvolvimento sustentável das comunidades, garantindo-lhes infra-estrutura e as condições necessárias para suas atividades produtivas (TRECCANI, 2006).

A regularização fundiária das áreas remanescentes de quilombos é realizada pelo INCRA, em parceria com os Institutos de Terra Estaduais, em diálogo com a Fundação Cultural Palmares e o Ministério Público. Após abertura do processo no âmbito do INCRA, o processo administrativo para regularização é constituído por quatro etapas. A primeira delas é a elaboração, análise e julgamento do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o qual vai dar base para todas as fases seguintes já que identifica os limites da propriedade que deverá ser titulada. Para tanto, o RTID aborda fatores geográficos, cartográficos, agronômicos, ecológicos, fundiários, antropológicos, históricos, socioeconômicos. Em seguida, é publicada no Diário Oficial (União e Estado) portaria que informa sobre oreconhecimento dos limites do território, quando aprovado o direito à titulação. Háainda o Decreto Presidencial que autoriza a desapropriação privada ou encaminhamento a entes públicos que porventura tenham a posse das terras reconhecidas. Por fim, a almejada emissão do título, a qual ocorre após o devido pagamento das indenizações. O título possui a nomeação da comunidade e é não divisível, o que inviabiliza a comercialização de lotes.Apesar do avanço no âmbito legislativo, a aplicação dos direitos conquistados tardou a acontecer. Somente após sete anos da Constituição de 1988 foi emitido o primeiro título de propriedade a uma comunidade quilombola. O gráfico abaixo, cujos dados foram extraídos do INCRA, representa a evolução dos números desde o primeiro título emitido em 1995 até os dias atuais.

Gráfico 1: Evolução do número de títulos emitidos (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INCRA - DFQ (14/09/2014)

2.3.2.Política de Infraestrutura

A garantia do acesso à terra foi dada aos quilombolas pela Constituição de 1988, mas ali também se reconhecia aqueles homens e mulheres como detentores dos mesmos direitos que qualquer outro cidadão. O Estado deveria então lhes garantir acesso aos serviços essenciais: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, conforme garantido pela Constituição. Mas essas demandas permaneceram insaciadas até a criação do Programa Brasil Quilombola.No que se refere a questão da infraestrutura, a ideia inicial do programa era consolidar os mecanismos que promoveriam obras de infraestrutura voltadas para habitação, saneamento, eletrificação e vias de acesso. (SEPPIR, 2013) Como essas demandas não eram exclusividade dos quilombolas, programas foram criados para resolver os problemas de infraestrutura do país, tendo as comunidades como um dos alvos estratégicos, assim como aldeias indígenas e assentamentos de reforma agrária. Existem quatro programas ligados à infraestrutura que atendem às comunidades: Luz para todos, Minha casa minha

vida, Saneamento Rural e Programa de Apoio à Educação para as Relações Étnico-Raciais (SEPPIR, 2013).

2.3.2.1Programa Luz para todos

O programa Luz para todos foi criado em 2003, com o objetivo de universalizar o fornecimento de energia elétrica no Brasil, que era insuficiente principalmente nas regiões rurais. Sua coordenação e implementação são feitas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e cabe ao SEPPIR cobrar pela implementação em territórios quilombolas. (CAMARGO et al.,2008) As comunidades quilombolas foram incluídas no programa "Luz para todos" pela primeira vez no Plano Plurianual 2004-2007 e desde então foram mantidas nos planos posteriores. Em 2007 o programa foi agregado a um programa maior, o Programa de aceleração do crescimento (PAC), contudo as mudanças foram nas questões de orçamento, não afetando a implementação diretamente, que continuou a cargo do MME. (MPOG, 2004, 2008, 2011)

2.3.2.2Programa Minha casa minha vida

O programa Minha casa minha vida foi criado em 2009. Ele foi criado com o intuito de permitir que famílias de baixa renda tenham acesso facilitado á novas unidades habitacionais. A implementação do programa é feita pelo Ministério das cidades, que atua como órgão gestor, e pela Caixa Econômica Federal (Cef) responsável pela gestão operacional, atuando como agente financeiro. (Cef, 2013)Os quilombolas foram contemplados pelo programa desde sua criação, tendo prioridade na seleção por causa de acordos entre a SEPPIR e Cef(SEPPIR, 2013).

2.3.2.3Saneamento Rural

O Programa de Saneamento Rural é implementado pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa) nos municípios com até 50.000 habitantes e em áreas rurais de todos os municípios brasileiros, incluindo assim as comunidades quilombolas. O Programa executa ações de implantação, ampliação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares ou coletivas (SEPPIR, 2013). Desde 2003, a Funasa vemimplementando o programa nas comunidades, mas foi a partir de 2004 que as ações foram intensificadas e o saneamento dessas comunidades entrou como meta nos Planos Plurianuais seguintes (2008-2011 e 2012-2015). A partir de 2007, o

programa foi acoplado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o que aumentou seu orçamento, mas não modificou a implementação (SEPPIR, 2013).A partir de 2011, algumas comunidades foram incluídas no Programa Água para todos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, que visa universalizar o acesso e uso da água em áreas rurais do semiárido brasileiro. Foram contratados sistemas de abastecimento de água, perfuração de poços e realizados estudos geofísicos. (SEPPIR, 2013)

2.3.3.4.Programa de Apoio à Educação para as Relações Étnico-Raciais (PAR)

O Ministério da Educação (MEC) é o responsável pela coordenação e implementação do PAR, que pretende apoiar o desenvolvimento da educação nas comunidades. Entre as diversas ações está a construção de escolas e salas de aula que é realizada a partir de repasses ao município que a comunidade pertence. (SEPPIR, 2013)

3. METODOLOGIA

3.1.Fonte de Dados e Descrição das variáveis

Para o presente estudo, foram utilizados os dados sobre o acesso a terra, disponibilizados pela coordenação geral de regularização de Territórios Quilombolaspertencente ao Incra (INCRA, 2014) e pela Fundação Cultural Palmares (FCP, 2014). Esses dados permitem a análise do acesso à terra uma vez que descrevem a atual situação dos processos, mostrando quais já foram concluídos e quantos ainda estão em andamento.

Também foram utilizadas informações oriundas do banco de dados disponibilizado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2014). Neste constam informações relativas aos programas do governo federal que são disponibilizados às comunidades, como o Luz para todos, obras de saneamento e o Minha casa minha vida, os quais permitem a análise da evolução dos números nos últimos anos.

Além disso, será feita uma análise documental de artigos e relatórios, como os relatórios de desempenho de políticas sociais publicados pelo Ipea em 2012, que descrevam os problemas oriundos dessa fase de implementação, o que

será examinado sobre a luz do modelo de Lima e D'ascenzi, pretendendo assim um entendimento novo e completo dos problemas dessa fase.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.Implementação do Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola foi criado em 2004, com o intuito de oficializar o compromisso do Estado brasileiro para com os remanescentes de quilombos. Conforme definido por Rodrigues (2010), trata-se de um conjunto de medidas descentralizadas coordenadas pela SEPPIR e cuja execução envolve a participação de instituições tanto dos âmbitos federais, estaduais e municipais, bem como de organizações sociais.A definição de quatro eixos de ação por parte dos gestores públicos permitiu melhor visualização da amplitude acerca das atividades que o programa vislumbra desenvolver em prol do resgate dessas comunidades que por muitos anos viveram isoladas da sociedade.

A regularização fundiária é o ponto de partida para que os demais eixos logrem com sucesso os objetivos pretendidos. Os demais eixos referem-se ao fornecimento de infraestrutura e serviços, ao desenvolvimento econômico e social e à participação social, conferindo aos quilombos o direito à cidadania. Para efeito de análise desse artigo, serão considerados os dois primeiros eixos, sobre os quais será exposta a evolução dos números referentes ao processo de implementação das medidas de regularização da terra e realização de obras de infraestrutura.

4.1.1. Política de acesso à terra

Na tentativa de descrever os entraves ao processo de titulação, Rodrigues (2010) foca na etapa de formulação de políticas públicas, a qual é explicada pelo modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007)e pelomodelo de arenas sociais (SOUZA, 2003),permitindo entendera interação entre os atores envolvidos na dinâmica nacional do Programa Brasil Quilombola.

O modelo de arenas sociais baseia-sena interação entre indivíduos e entidades, cuja política pública ocorre graças aos empreendedores políticos, encarregados de destacar a existência de um problema e buscar os meios de resolvê-los. Analisam-se, portanto, as interações entre os que demandam políticas

públicas e aqueles que deverão implementá-las. Para tanto, a autora define arenas sociais nas esferas micro, meso e macro, respectivamente representadas por: movimentos negros e comunidades quilombolas; SEPPIR, INCRA e FCP; e Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional. Já o modelo de múltiplos fluxosexplica políticas públicas como um processo formado por etapas, em que inicialmente um fluxo de problemas é analisado de acordo com as possíveis soluções, as quais formarão a agenda política para posterior implementação. Rodrigues (2010) destaca como possíveis entraves às titulações a Instrução Normativa nª 49/2008 do Incra e a negociação em torno do Estatuto da Igualdade Racial. A primeira prevê medidas como novos quesitos obrigatórios para identificação do território, emissão de certidão da FCP como garantia da autodeterminação quilombola e corte nos recursos destinados aos estudos antropológicos. Em relação ao Estatuto da Igualdade Racial, o Partido dos Democratas (DEM) exige, dentre outras solicitações, a retirada do capítulo relativo aos direitos territoriais quilombolas como condição de aprovação do Estatuto em trâmite há dez anos no Congresso. A exigência foi cumprida gerando protestos e evidenciando os diversos conflitos de interesses que movem o processo decisório.

A Tabela 1 abaixo mostra o panorama atual das quatro etapas citadas anteriormente, desde a entrada do processo de titulação no INCRA à etapa final que correspondente à emissão do título.

Tabela 1: Andamento das etapas do processo de titulação em 2014

Situação atual	Totais	Área (há)	Famílias beneficiadas
Processos abertos no Incra	1386	Não informado	Não informado
RTID	174	1.708.210,51	23.370
Portaria	91	334.882,74	8.686
Decreto	63	529.441,99	6.829
Título emitido	171	1.008.947,62	21.027

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de INCRA - DFQ (14/09/2014)

Como pode ser visto acima, há 174 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTDI) em fase de elaboração, análise e julgamento, correspondente a pedidos de 23.370 famílias. No Diário da União constam, até o mês de setembro de 2014, 91 portarias informando sobre o reconhecimento dos limites do território, o que beneficiará 8.686 famílias quilombolas. Há ainda 63 processos na etapa de expedição de Decreto Presidencial autorizando a desapropriação dos territórios

reconhecidos como de propriedade dos quilombos. Por fim, há 171 títulos efetivamente emitidos desde 1995, o que beneficiou um total de 21.027 famílias. Vale ressaltar que de 2010 a 2014, foram emitidos 36% do total de títulos gerados desde 1995, ano de emissão do primeiro título a uma comunidade quilombola.

A análise acima torna visível a lentidão envolta no processo de titulação, cujo resultado numérico é ainda inexpressivo. Segundo estimativa da SEPPIR, há no Brasil 214 mil famílias quilombolas e, segundo de acordo com o quadro acima, pode-se concluir que apenas 27% delas deram entrada ou encontra-se em processo de titulação. A situação torna-se ainda mais agravante ao considerar a questão a respeito dos recursos financeiros destinados a esse processo. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em seu relatório de 2012, foi gasto 70% do orçamento reservado para a regularização fundiária, sendo que a maior parte das comunidades ainda não recebeu o título de propriedade.

Percebem-se muitos entraves à implementação do Programa Brasil Quilombola. Um exemplo claro é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215/2000, aprovada pela câmara dos deputados em 2012, que busca incluir no processo de titulação uma aprovação dos estados sobre o território delimitado, adicionando assim mais uma etapa ao já burocrático e lento processo. Outro exemplo (citado anteriormente) é a Ação Direta de Institucionalidade (ADI) nº 3.239/2004, proposta pelo Partido Democrata (DEM), o qual questiona a constitucionalidade do decreto nº 4.887/2003. Esta alega que o critério de "autoatribuição" responsável por identificar os remanescentes de quilombos não é suficiente, havendo assim a necessidade de estudos históricos e antropológicos para a identificação dessas comunidades.

As características históricas e etno-raciais do Programa Brasil Quilombola conferema essa política particularidades que, para atingir com sucesso os objetivos pretendidos, precisam levar em conta circunstâncias locais. O modelo sugerido por Lima e D'Ascenzi (2010) encaixa-se precisamente a esse Programa ao enfatizar a importância de questões cognitivas no processo de implementação de políticas públicas. Mesmo após a formulação e início da execução da política, agentes que são contrários à titulação das comunidades continuam tentando acionar mecanismos que impeçam ou pelo menos dificultem a implementação do programa. Isso certamente não foi previsto na etapa de formulação. No entanto, é necessário

lembrar que a influência (contra ou a favor) dos atores sobre determinada política pública continua ativa durante todas as fases da política. Essessão elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação, conforme dito por Lima & D'Ascenzi (2013).

Outro problema que dificulta o processo de titulação das terras refere-se àdisponibilidade e qualidade de recursos humanos e materiais do INCRA, o qual nem sempre possui recursos, principalmente humanos, suficientes e adequados para agilizar o processo. Por último, é necessário avaliar a grande contribuição do modelo de Lima & D'Ascenzi para a análise das políticas públicas, que é a inserção dos fatores culturais no processo de implementação. A burocracia envolvida no acesso à terra pelos quilombolas não é exclusiva ao PBQ, atingindo as mais diversas esferas do Estado brasileiro, podendo ser considerada um fator cultural presente na visão de agentes formuladores e implementadores que, ao respeitá-la e incorporá-la no programa, trouxeram todas as dificuldades intrínsecas aos processos burocráticos.

4.1.2. A atual fase de implementação dos demais eixos do PBQ

O andamento dos programas não tem correspondido ao esperado pelo governo. Entre as metas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, nos planos plurianuais divulgados desde a criação do Programa Brasil Quilombola, não é incomum que sejam feitas alterações em documentos posteriores, diminuindo os números propostos inicialmente. No plano plurianual, muitas das metas relacionadas à infraestrutura não estão ligadas a números, o que pode ser resultado de duas possíveis situações. A primeira está relacionada às suposições feitas por Ricardo Verdum, acessor de Políticas do Instituto de Estudos Socioeconômicos, de que devido aos elevados encargos públicos, o Governo tenderia a reduzir a prioridade dada aos quilombolas. Contudo, outra suposição seria a de que diante da dificuldade de se cumprir as metas anteriormente estabelecidas, seria mais interessante não ter um número como meta, substituindo por uma proposição mais vaga.

O que não se pode negar é que os resultados disponíveis até o momento se mostram pequenos quando comparados aos números que precisam ser atingidos.Até 2013, o Programa luz para todos efetuou um pouco mais de 29 mil ligações, um número muito pequeno diante da estimativa da SEPPIR de 214 mil

famílias quilombolas e que fica ainda menor quando se analisa a abrangência do programa Minha casa Minha vida que até esse momento tinha pouco mais de 5 mil unidades contratadas. Os valores investidos até 2013 em obras de saneamento, em torno de 160 milhões de reais, não dizem muito, mas também se tornam baixos quando comparados à condição dos domicílios quilombolas no mesmo ano. Mais de 55% não possuem água canalizada, 33,06% não possuem banheiro ou sanitário e 54,07% não possuem saneamento adequado. O número de escolas construídas não chega a uma escola por comunidade certificada visto que em 2013 existiam 2.394 comunidades certificadas e 2.235 escolas.

É plausível considerar que obras de infraestrutura demandam investimentos de longo prazo e que por isso os resultados necessariamente vão levar certo tempo para aparecer. Contudo a demora no atendimento dessas comunidades pode ter outros motivos, conforme será descrito a seguir.

A primeira dificuldade da implementação do eixo da infraestrutura, a qual também serve para o PBQ como um todo, está relacionado à sua transversalidade. O grande número de órgãos envolvidos torna o processo complexo, demandando um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influem na dinâmica e que, por mais controladas que sejam, apresentam um comportamento que é independente e não linear(Hogwood&Gunn, 1984). No caso do PBQ, a SEPPIR é responsável por cobrar ações de todas as instituições envolvidas, ou seja, nenhum resultado depende diretamente dela, sendo necessário uma constante cooperação entre os muitos envolvidos. Durante a formulação da política, o envolvimento de tantos Ministérios e entidades pode ter parecido adequado, mas é na fase de implementação que surgem problemas, como conflitos de interesses e, nesse momento, cabe a SEPPIR ter uma estratégia para fazer com que os interesses sejam mutuamente atendidos.

Apesar das comunidades serem consideradas como prioritárias pelos Planos Plurianuais divulgados, os programas não foram criados especificamente para os quilombolas, e nem sempre essa prioridade éexercida dependendo de negociações entre os órgãos envolvidos.

Outra característica intrínseca ao PBQ e que também se aplica ao eixo da infraestrutura é a constante reformulação dos programas. Desde a criação do PBQ, foram criados novos programas e alguns foram renomeados. É difícil afirmar

se as mudanças ocorreram por questões políticas ou pela percepção de que existiam problemas que precisavam de solução, mas tudo indica que as modificações não tenham alterado a fase daimplementação, indicando que foram apenas manipulações políticas.

Partindo da perspectiva teórica de Lima & D'ascenzi, a implementação seria uma consequência da interação entre a estratégia administrativa, bem como de variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores, nesse sentido, é então possível considerar que as dificuldades encontradas na implementação dos programas de infraestrutura estão justamente nesses dois fatores. A estratégia administrativa adotada que se baseia na transversalidade do programa se coloca como empecilho, uma vez que não foram consideradas as dificuldades do sistema político brasileiro que tem dificuldades de diálogo entre os órgãos. A visão e cultura dos atores responsáveis pela implementação diferem daquela que era esperada pelos formuladores da política. No entanto, é interessante levar em conta que apesar dos resultados serem lentos, eles representam um grande avanço para as comunidades quilombolas. Ainda segundo Lima & D'ascenzi, a medição do sucesso ou fracasso da implementação deve dar-se com base em resultado alcançado e não em objetivo realizado, sendo mais relevante avaliar se os efeitos gerados foram desejáveis ou não.Nesse caso, apesar da lentidão, os resultados são positivos.

5. CONCLUSÃO

O Programa Brasil Quilombola foi a primeira política pública direcionada às comunidades de remanescentes de quilombos, os quais viveram marginalizados por mais de um século, sem acesso aos serviços básicos providos pelo Estado. Diante disso, a implementação do programa é de grande valia na luta por retirá-los da condição de exclusão, garantindo-lhes o direito de acesso às terras historicamente ocupadas, os serviços de infraestrutura, o direito à cidadania e fomentando suas condições de sobrevivência ao investir em sua capacidade produtiva.

A implementação dos eixos da terra e infraestrutura têm se mostrado lenta, atendendo a um número ainda pequeno de famílias quando comparadas ao

universo das que ainda não foram atendidas. Destaca-se como um fator de entraveao processo de titulação de terrasas dificuldades de reconhecimento dos que se autodefinem remanescentes de quilombos, o qual exige reconhecimento antropológico e histórico dos indivíduos. Trata-se de uma exigência particular ao plano deetnodesenvolvimento que condiciona os fatores étnicos ao direito de acesso à terra e cuja burocracia responde por boa parte da morosidade do processo de implementação. Além disso, a disputa por terras é um problema recorrente no Brasil, o qual herdou de seus antepassados uma história de conflitos territoriais seja por motivos econômicos ou políticos, e que persiste vigorosamente como pauta da agenda governamental (a Reforma Agrária é um exemplo). Até mesmo o Estado, com a justificativa de promoção econômica e social, constitui um dos atores da arena social das políticas públicas cujos interesses podem se mostrar um empecilho ao avanço do Programa Brasil Quilombola.

No que diz respeito à infraestrutura, os processos são vagarosos, principalmente pela grande transversalidade da política que depende da ação conjunta de vários órgãos que nem sempre possuem interesses em comum, dependendo das cobranças da Seppira qual age estrategicamente para que as ações sejam realizadas masnem semprepossui os recursos humanos suficientes para promover essas negociações e permitir a superação dos entraves.

Pode-se concluir que, apesar da lentidão dos processos, o Programa Brasil Quilombola foi uma grande vitória dessas comunidades, visto que o mais importante é a existência de uma política voltada para o desenvolvimento socioeconômicoe que tem gerado resultados positivos para infraestrutura. Entretanto, isso não exclui a necessidade do aprimoramento dessa política, nem a necessidade de reformulações que acelerem os processos.

6. REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. 2011

CAMARGO, E.; RIBEIRO, F.; GUERRA, S. **O programa Luz para todos: Metas e resultados**. Espaço Energia. 2008.

CANTO, A. **Quilombos e materialização de direitos através das políticas públicas: um estudo sobre o recanto dos evangélicos**. Dissertação de Mestrado. Santa Maria, 2008.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G. et al. (Orgs.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CEF (Caixa Econômica Federal). **Programa minha casa minha vida: Entidades e recursos.**2012

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford University Press. Toronto, 2003

INCRA. **Territórios Quilombolas: Relatório 2012**. Brasília, 2012
_____.**Andamento dos processos – Quadro Geral**. Disponível em http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise nº 20**. Brasília, 2012.

LIMA, L; D'ASCENZI, L.**Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas analíticas**. Revista de sociologia e política. 2013

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). **Plano Plurianual 2004-2007**.Brasília, 2003.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011.** Brasília, 2007.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília, 2011.

RODRIGUES, V. **Programa Brasil Quilombola: Um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2010.

RUA, M G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Mariadas Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Selecionados. Brasília:Paralelo 15, 1998.

SEPPIR. **Programa Brasil Quilombola.** Brasília, 2004.

_____. **Programa Brasil Quilombola: Relatório de Gestão**. Brasília, 2013

_____.**Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Brasília, 2009.

SILVA, J. **Comunidades Quilombolas, suas lutas, sonhos e utopias**. Texto para discussão. São Paulo, 2007.

SOUZA, C. **Estado do campo da pesquisa em Políticas públicas no Brasil.** RBCS. São Paulo, 2003.
TRECCANI, G. **Terras de Quilombo: Caminhos e entraves do processo de titulação**. Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006.

VERDUM, R. **Terras e territórios quilombolas no Plano Plurianual 2012-2015.** Texto para discussão. São Paulo, 2012.