

EIXO TEMÁTICO 8 | CULTURA, SOCIEDADE E IDENTIDADES

COMUNIDADES TRADICIONAIS REMANESCENTES QUILOMBOLAS: avanços e desafios das políticas públicas no Brasil

TRADITIONAL QUILOMBOLA REMAINING COMMUNITIES: advances and
challenges of public policies in Brazil

Alexandre Rosas Leal de Albuquerque¹

Jailma da Costa Batista²

Maria de Fátima Leite Gomes³

RESUMO

Este artigo analisa as políticas públicas voltadas às Comunidades Tradicionais Remanescentes Quilombolas no Brasil. Visa compreender os avanços e desafios presentes no contexto histórico da população negra. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e análise crítico-dialética. A cultura e as identidades presentes nos espaços quilombolas são de suma importância para a preservação histórica, política e social do povo remanescente brasileiro. A conservação dos quilombos representa o avanço, o reconhecimento e a valorização de um povo que historicamente teve seus direitos negados. As políticas públicas destinadas aos remanescentes quilombolas são consideradas ações elaboradas e sistematizadas em programas e projetos, propondo alternativas para o enfrentamento das expressões da “questão social”, étnico-racial e de violação de direitos.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas; Políticas Públicas; Identidades Culturais.

ABSTRACT

This article analyzes public policies aimed at Traditional Remaining Quilombola Communities in Brazil. It aims to understand the advance and challenges present in the historical context of the black population. This is a bibliographical research, with a qualitative approach and critical-dialect analysis. The culture and identities present in

¹ Universidade Federal da Paraíba. Mestrando em Serviço Social (PGSS/UFPB). Especialista em Gestão de Projetos Sociais e Políticas Públicas (Faculdade Unida de Campinas/SP). E-mail: alexandrosas@ymail.com

² Universidade Federal da Paraíba. Mestranda em Serviço Social (PGSS/UFPB). Especialista em Saúde Hospitalar (UFPB). E-mail: jailmassbatista@gmail.com

³ Universidade Federal da Paraíba. Professora Dra. em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professora da Graduação e Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da UFPB (DSS-PGSS/UFPB). Email: fatima.l.gomes2016@gmail.

quilombola spaces are of paramount importance for the historical, political and social preservation of the remaining Brazilian people. The conservattion of quilombos represents the advancement, recognition and appreciation of a people who have historically had their rights denied. Public policies aimed at the remaining quilombolas are considered actions elaborated and systematized in programs and projects, proposing alternatives for confronting expressions of the “social issue”, ethnic-racial and rights violations.

Keywords: Quilombola Communities; Public policy; Cultural Identities.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas voltadas às Comunidades Tradicionais Remanescentes Quilombolas (CTRQ) no Brasil. Visa compreender os avanços e desafios presentes na realidade social contemporânea vivenciados por essa população. Para Silva (2018), os quilombos foram considerados locais de refúgio na época da escravidão, tornando-se assim, uma forma de resistência dos ex-escravos após a Lei Áurea, pois, naquele momento histórico da formação do povo brasileiro ainda não existia políticas públicas pós-abolicionista que concedesse apoio socioeconômico aos negros.

De acordo com a literatura, pode-se dizer que os negros fizeram parte de um cenário degradante no Brasil, foram alvos de injustiça social, violência física, moral, patrimonial, e exploração da força trabalho. Os negros não eram reconhecidos como cidadão pleno de direitos e a todo tempo eram subjugados. Desde então, a população negra luta pela identidade igualitária das raças, e pela valorização de sua cultura.

No percurso das políticas públicas, direcionadas a esta parcela da população brasileira, o acesso ao atendimento humano e igualitário conforme preconizado no sistema de seguridade social, tem alcançado alguns avanços, porém, ainda distante de atender a totalidade das necessidades sociais e de saúde da população negra.

De acordo com Melo e Silva (2015, p. 171), “a realidade dos quilombos no Brasil alerta para a necessidade de atenção especial para a inclusão das pessoas negras no âmbito das políticas públicas do Brasil”, além disso, os autores chamam atenção para a relação existente entre as camadas populacionais mais pobres e a maior frequência no acometimento de doenças crônicas, sendo este um indicativo indutor de políticas públicas para a promoção e prevenção da saúde.

Desde 1988, a Constituição Federal do Brasil (CF/88) teve como base os princípios da universalidade, equidade e integralidade no enfrentamento aos desafios e às expressões da “questão social” presentes no processo de luta e viabilização de direitos da população negra quilombola. Nos dias atuais, essa população ainda sofre inúmeras violências visíveis e não visíveis provocadas pelo racismo estrutural, e por diversas outras formas de violação de direitos, inerente ao sistema capitalista de produção.

Para a população negra quilombola, a acessibilidade aos aparelhos institucionais de serviços públicos ainda é repleta de entraves, dentre os quais destacam-se as dificuldades de deslocamento aos serviços, a expropriação de terras, a luta pela preservação da natureza, o avanço da violência nos territórios, entre outras necessidades que são negligenciadas pelo poder público. As comunidades tradicionais remanescentes quilombolas, em geral, localizam-se distantes dos grandes centros urbanos, permanecendo isoladas na zona rural destes territórios. Conforme Silva (2018), o estilo de vida quilombola é voltado para um modo de vida mais comunitário, considerando a herança dos princípios usados na África, antagônico à sociedade individualista brasileira inserida no modo de produção capitalista.

Dessa forma, este trabalho busca analisar as políticas públicas voltadas para as comunidades tradicionais remanescentes quilombolas no Brasil, com a finalidade de identificar os avanços e desafios contemporâneos presentes no contexto social ao qual estão inseridos. Em relação aos procedimentos metodológicos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e caráter exploratório, a partir da perspectiva crítico-dialética.

Assim, este artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução; a segunda seção apresenta uma contextualização histórica das comunidades tradicionais remanescentes quilombolas no Brasil; em seguida, apresenta-se as políticas públicas que respaldam os remanescentes quilombolas no contexto brasileiro; a quarta seção, destina-se às contribuições sobre as comunidades quilombolas na contemporaneidade.

2 COMUNIDADES TRADICIONAIS REMANESCENTES NO BRASIL

A formação histórica do Brasil é heterogênea e repleta de complexidades política, social, étnico-racial, religiosa e cultural. A sociedade brasileira, marcada por características

próprias herdadas das pessoas indígenas, ciganos e da população negra escravizada e quilombola, vivenciou processos violentos de ordenação e de repressão que constituíram um continuado genocídio e etnocídio implacável (Ribeiro, 2015).

A partir da análise da literatura sobre a formação social do Brasil, esse estudo busca situar a discussão acerca do contexto histórico da população remanescente quilombola, considerando as contradições que envolvem as necessidades humanas e sociais desse público. Nesse sentido, importa destacar:

O povo brasileiro pagou, historicamente, um preço terrivelmente alto em lutas das mais cruentas de que se tem registro na história, sem conseguir sair, através delas, da situação de dependência e opressão em que vive e peleja. Nessas lutas, índios foram dizimados e negros foram chacinados aos milhões, sempre vencidos e integrados nos plantéis de escravos (Ribeiro, p. 21, 2015).

Diante o contexto sócio histórico vivido no Brasil, permeado por guerras, lutas sociais, diversidade cultural, intolerância religiosa, preconceito étnico racial, entre outras condições degradantes à vida humana, torna-se imprescindível discutir a questão quilombola e analisar os desafios presentes para o planejamento e gestão de políticas públicas que alcancem a realidade de vida dessas pessoas.

Desse modo, faz-se necessário compreender a definição de comunidades quilombolas, visto que, no Brasil, os movimentos quilombolas existem desde o século XVI. Os quilombos surgiram como refúgios da população negra contra a escravidão e vigorou até os anos 1980, quando mediante a promulgação da CF/88 conquistaram o direito à propriedade e ao uso da terra para sua subsistência (Brasil - SEPPPIR, 2016).

Sendo assim, a CF/88 inaugurou o reconhecimento dos territórios quilombolas pelo estado brasileiro, ao reconhecer que as comunidades remanescentes quilombolas não só existem, mas, também se constituem em grande número em todo território nacional. De acordo com o Censo Demográfico 2022⁴, o IBGE inovou ao investigar, pela primeira vez, o pertencimento étnico quilombola e recenseou 1.327.802 pessoas quilombolas em 24 Estados e no Distrito Federal.

⁴ Censo Demográfico 2022 – Quilombolas (IBGE, 2023). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102016.pdf>. Acesso em 20. fev. 2024.

Em consonância com esses dados, regata-se a definição do termo “remanescentes das comunidades quilombolas”, estabelecido através do Decreto nº 4.887 de 2003, que no seu artigo 2º, assegura:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. § 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (Brasil, 2003).

Além disso, para fins censitários, o IBGE considerou como localidades quilombolas o conjunto formado pelos territórios oficialmente demarcados pelos agrupamentos quilombolas e outras localidades reconhecidas pelo seu potencial de ocupação quilombola. A territorialização desde sempre se apresenta como forte embate nas discussões organizativas da população remanescente quilombola.

Nessa direção, o reconhecimento do território quilombola no Brasil, sofreu uma significativa segregação racial, destacando-se senhores (brancos) e escravos (negros), na luta por melhores condições de vida, e pelo direito não só a terra, mas as demais dimensões sociais como saúde, educação, cultura, estrutura e cidadania.

Desse modo, nos dias atuais, a população quilombola conta com uma base jurídica estabelecida por leis, portarias e decretos que vai na direção da defesa e ampliação de seus direitos humanos e sociais, tais como: a CF/88 - nos artigos 215 e 216, que defende o direito à preservação de sua própria cultura; o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT) – que dispõe sobre o direito à propriedade das terras de comunidades remanescentes de quilombos; a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Decreto nº 10.088/2019, que refere-se a promulgação de convenções e recomendações da OIT sobre as comunidades tradicionais (povos indígenas e tribais, quilombolas, ciganos, ribeirinhos e povos de terreiros).

Acrescenta-se a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial; o Decreto nº 4.887, de 20 novembro de 2003 que trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais; o Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007 - Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos

Povos e Comunidades Tradicionais e o Decreto nº 6261, de 20 de novembro de 2007, que dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola (SEPPPIR, 2016).

Nessa direção, observa-se a necessidade contínua de efetividade das políticas públicas voltadas ao atendimento às comunidades tradicionais remanescentes quilombolas, no que se refere, também, aos modelos de planejamento, gestão e avaliação dessas políticas, tendo como eixo central o princípio da equidade, a partir do desenvolvimento e fortalecimento da questão identitária, o respeito à cultura ancestral, vinculada ao direito de autodeterminação.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E REMANESCENTES QUILOMBOLAS NO BRASIL

As políticas públicas voltadas para os Remanescentes de Quilombolas são consideradas ações elaboradas e sistematizadas em programas e projetos, propondo alternativas para o enfrentamento de questões surgidas ao longo da história e no tempo atual, que exigem estratégias no que fazer, como fazer e onde se quer chegar ao fazer, para que efetivamente garanta os direitos com os serviços públicos prestados à população remanescente de quilombos que não tinha seus direitos assegurados.

A demanda por políticas públicas está presente nos debates, nas manifestações sobre as questões básicas que afetam as Comunidades Remanescentes Quilombolas, questões estas voltadas para a área da saúde, educação, lazer, economia, meio ambiente e do território. Nesse sentido, constata-se que o Estado precisa concretizar as ações que venha garantir de fato os direitos sociais, étnicos e raciais valorizando a população negra.

Além disso, a luta pelo combate às desigualdades raciais e sociais deve ser diária. É preciso manter a preservação da identidade dos quilombos que, muitas vezes, vai se perdendo devido ao desconhecimento de alguns membros, ou de outros interesses, tais como a ausência do Estado e a morosidade na solução ou na continuidade de ações já existentes.

Nessa direção, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, que vem regulamentar e definir aos órgãos do poder público as competências por eles assumidas, estabelecendo e assegurando os direitos e deveres individuais e sociais num sistema, atravessado por lutas sociais e resistência da população negra, tendo em vista que

esta sofreu com o regime da escravidão em todo seu contexto histórico social, e muitos escravos fugiram para os quilombos em resistência a opressão e a violência sofrida, dando origem às comunidades remanescentes quilombolas.

Conforme dispõe o Decreto nº 4.887/2003 que em seu artigo segundo diz:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Segue o primeiro parágrafo para os fins deste Decreto: a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. No segundo parágrafo diz: São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (Brasil, 2003).

Desta forma, este Decreto além de legislar sobre a regularização dos territórios das comunidades remanescentes, define também as competências para a implantação de políticas públicas, considerando que as comunidades quilombolas vivem em situação de exclusão, discriminação e desigualdades raciais e sociais, além do descaso dos poderes públicos, mas estão em busca do reconhecimento à garantia do direito pela manutenção de suas terras, de sua cultura e da sobrevivência das famílias, que é uma questão histórica e política, mas também constitui uma condição que fundamenta e espera a reparação e intervenção do Estado.

A partir da publicação da Constituição Federal de 1988, a população negra passa a ter maior visibilidade, com uma nova perspectiva de direitos, sendo sujeitos de garantias e proteção do Estado. Acrescenta-se também a defesa do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, posterior ao Decreto 4.887/2003, que regulamenta e reconhece o território ocupado pelos povos dos quilombos e vem afirmar “aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

A partir de 2003, com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve a preocupação e intensificação das políticas sociais, com a criação de alguns programas e ações que contemplam a população negra, como a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), o Programa Cultura Afro-Brasileira, o Programa Comunidades Tradicionais, a Agenda Social Quilombola (ASQ), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Quilombola, o Programa

Nacional de Alimentação Quilombola (PNAQ), e os Projetos de Educação, como o “Quilombola, venha ler e escrever”, Chamada Nutricional Quilombola, Programa Saúde da Família Quilombola e o Programa Brasil Quilombola (PBQ), criado pelo Decreto nº 6.261/2007.

Com a criação desses organismos, é possível dar uma atenção maior às questões voltadas às comunidades remanescentes dos quilombolas, ampliando assim o acesso desta população aos serviços básicos, com destaque para o direito à saúde, que é constitucional e condição básica para o exercício pleno da cidadania.

O tema da saúde para a população negra nas ações governamentais, no âmbito estadual e municipal foi inserido na década de 80, as ações foram formuladas pela participação do Movimento Social Negro. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, representou o marco na luta por condições dignas de saúde para a população negra, uma questão de direito universal e cidadania, sendo dever do Estado garantir estes direitos.

No ano de 1995, o governo federal, em atenção às reivindicações da Marcha Zumbi dos Palmares, ocorrida no mesmo ano, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para valorização da população negra - GTI e do subgrupo saúde. Onde foi organizado um debate sobre a saúde da população negra, cujos principais resultados foram: a introdução do quesito cor nos sistemas de informação de mortalidade e de nascidos vivos; e a recomendação de uma política nacional de atenção às pessoas com anemia falciforme.

Nas Conferências Nacionais de Saúde nos anos 2000 e 2003, o movimento negro fortaleceu e ampliou a sua participação nos processos decisórios, pelos quais foram aprovadas propostas para o estabelecimento de padrões de equidade étnico-racial e de gênero na Política Nacional de Saúde.

Em 2006, o Conselho Nacional de Saúde aprovou a criação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, com o objetivo de combater a discriminação étnico-racial nos serviços e atendimentos à população negra oferecidos no Sistema Único de Saúde – SUS, reconhecendo assim que as desigualdades raciais são fatores que interferem neste processo de saúde e doença.

A Portaria nº 992 de 13 de maio de 2009, que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), tem por objetivo “a promoção de equidade em saúde, em função de situações de risco, com vistas ao maior cuidado com a saúde da população negra”, que juntamente com o Plano Operativo dá as orientações para implementação da

política aos gestores e técnicos e serve de base para os Movimentos Sociais e Conselheiros da área da Saúde, no acompanhamento da execução desta política, que visa garantir a efetivação da promoção, prevenção e atenção à saúde.

Conforme segue, o objetivo geral da PNPSIP é “Promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS”. É uma política que reafirma os princípios do Sistema Único de Saúde e está coerente com o objetivo fundamental da Constituição (Art. 3º, inciso IV), que é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O reconhecimento de que o racismo existente na sociedade e nas instituições impacta a saúde é um fator social determinante das condições de saúde da população negra. Quanto às Comunidades Remanescentes Quilombolas, torna-se mais difícil o acesso às políticas públicas por estarem na zona rural, haja vista que as unidades de saúde se encontram majoritariamente na zona urbana, mas é de suma importância o conhecimento das políticas de saúde para que todos sejam inseridos nos serviços de promoção e atenção à saúde e na redução das desigualdades raciais e sociais.

As políticas públicas existentes e destinadas às comunidades remanescentes estão em programas de políticas para crédito agrícola, educação e saúde, realizados por meio de ações governamentais do Programa Brasil Quilombola, lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de “consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas.

Neste período também foi criado pelo Ministério da Educação o Programa Integrado de Ações afirmativas para negros. A partir desse desdobramento foi instituída a Agenda Social Quilombola, que agrupa as ações voltadas às comunidades em várias áreas. Tudo isso ainda está distante das comunidades remanescentes, pois, conforme citado anteriormente, a maioria dos serviços são realizados na zona urbana.

Em 2006, foi aprovada a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra pelo Conselho Nacional de Saúde, como resposta do Ministério da Saúde às desigualdades que acometem esta população, bem como o reconhecimento de suas condições de vida e dos determinantes e condicionantes sociais em saúde, presentes nos processos históricos, culturais.

Na área da educação, foi criada a Lei nº 11.645/2008, complementar a Lei nº 10.639/2003, que determina a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira

e indígena para todas as escolas, ampliando as possibilidades de aprendizado e vivências sobre essa realidade.

Em 2005, foi instituído por decreto presidencial o ano para a promoção da igualdade racial. Neste ano, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, conjuntamente com a SEPPIR, promoveu a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Na oportunidade, o Governo Federal convocou a sociedade civil para discutir e sugerir políticas relacionadas às desigualdades étnico-raciais que envolviam os segmentos discriminados no âmbito do acesso aos direitos e do pertencimento étnico-racial.

No Programa Brasil Quilombola, são associadas às ações voltadas para as comunidades determinadas em quatro eixos tais como: o acesso à terra, e à regularização dos quilombos; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; direitos e cidadania.

A partir do ano de 2023, por meio do Decreto nº 11.447/2023, o Programa Brasil Quilombola é substituído e atualizado pelo novo Programa Aquilomba Brasil, coordenado pelo novo Ministério da Igualdade Racial. Neste, as medidas intersetoriais serão implementadas visando o desenvolvimento e a valorização das comunidades quilombolas em todo território brasileiro, almejando a igualdade de todos e o enfrentamento de todas as formas de opressão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado mostra como as diversas áreas de saúde, educação, cultura, economia, meio ambiente e do território, compõem as políticas públicas para a população negra. A Comunidade é acometida por nuances que dificultam o acesso a essas políticas.

Observa-se que a realidade dos enfrentamentos e das conquistas vivenciadas nos quilombos fazem parte de uma herança viva da história brasileira, através das tradições de um povo que luta incessantemente para preservar sua riqueza que é a cultura, presente na religiosidade, na dança, no artesanato, na comida e na agricultura, valorizando as tradições.

Nessa direção, os aspectos culturais se destacam nas manifestações de caráter religioso, cultos e festas religiosas. Com essas manifestações, a comunidade preserva parte de sua memória e dos costumes tradicionais, ressaltando que a cultura na comunidade é um caminho de possibilidades com relação às questões de identidade, da história e do social para

avançar no campo do reconhecimento e das reivindicações para a organização de novos projetos, programas e políticas públicas.

Portanto, a comunidade remanescente quilombola, no escopo das políticas públicas, é beneficiada por todas as políticas que inclui a população negra, mas muitas vezes esses serviços e atendimentos não atendem as reais necessidades da comunidade, devido a sua territorialização, já que a maior oferta se encontra no centro urbano. Vislumbra-se a necessidade da amplitude cidadã e equidade em toda oferta de serviços destas políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009. Institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

BRASIL. Promovendo a Igualdade Racial para um Brasil sem Racismo. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS. – 3. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017.

BRASIL. Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu comitê gestor.