



A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO NEGRO FRENTE À CONQUISTA DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA.

SOUZA, Sidimara Cristina.1

Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade Federal Fluminense.

E-mail (sidi.mara@hotmail.com)

BRANDÃO, André Augusto Pereira

Professor do Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade Federal Fluminense.

E-mail (aapbuff@globo.com)

148

RESUMO

A luta por um mundo mais justo e igualitário é constante e faz parte das bandeiras levantadas pelo movimento negro. Com o objetivo de analisar esse processo de lutas e conquistas e a contribuição desse movimento para a elaboração e implementação das políticas de ação afirmativas é que apresentamos esse trabalho. Além de buscar levantar os projetos, programas e políticas voltados para as comunidades quilombolas no Brasil, fazendo uma análise inicial do programa Brasil Quilombola, criado em março de 2004, como uma política de Estado para garantir direitos às comunidades quilombolas. Para alcançar os objetivos propostos foi preciso o levantamento e as leituras bibliográficas acerca da realidade que envolve as comunidades remanescentes de quilombo existentes no território nacional, em especial no estado de Minas Gerais. Inicialmente, foi feita uma coleta de fontes primárias, tal como a pesquisa documental nos sites de internet de diversos órgãos governamentais.

Palavras-chave: Movimento Negro; Política de ação afirmativa; Remanescentes de Quilombo.

ABSTRACT

The struggle for a more just and equal world is constant and is part of the flags raised by motion. In order to analyze this process of struggles and achievements and the contribution of this movement for the development and implementation of policies of affirmative action is that we present this work. Besides seeking to present the projects, programs and policies that prioritize the remaining Quilombo communities in Brazil, making a smooth Brazil's Quilombo program. To achieve the proposed objectives was accurate survey and bibliographic readings about the reality that surrounds the remaining Quilombo communities existing in the country, especially in the state of Minas Gerais. Initially, we collected from primary sources, such as documentary research in the internet websites of various governmental body.

Key-words: Black Movement; Affirmative action policy; Remaining Quilombo.



INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado tem como intuito discutir o a trajetória do movimento negro e a contribuição deste para a elaboração e implementação das políticas de ação afirmativa. Além disto, procuramos discutir as políticas de ação afirmativas dentro do contexto histórico brasileiro, no qual são extremamente recentes e ainda foco de debates e controversias. Estas, no entanto, representam a luta e as reivindicações do Movimento Negro, que durante décadas atua no sentido de fazer com que o racismo seja tratado como questão de Estado e seja reconhecido pela própria sociedade brasileira. Nesta direção, procuramos aqui resgatar a trajetória histórica do movimento social¹ negro na busca por direitos e por políticas sociais destinadas à população negra.

Os movimentos de resistência à desigualdade racial e pela inclusão social têm início desde o período pré-abolição, como foi a quilombagem (movimento organizado e dirigido pelos escravos, resultando em insurreições), movimentos que se opunham à ordem vigente e por isso eram reprimidos de forma coercitiva pela força militar (GOMES, 2011).

No pós-abolição, já no século XX, após a Revolta da Chibata em 1910, os movimentos de protesto negros emergem dos clubes recreativos e esportivos, das associações beneficentes negras, da Imprensa Negra (*O Getulino; O Progresso, O Clarim da Alvorada; A Voz da Raça; Alvorada; O Novo Horizonte, entre outros*), atuando na denúncia do racismo e da discriminação racial, e de todas as consequências negativas imputadas à população negra, buscando medidas para combatê-las e que viabilizassem a promoção da educação. (ANDREWS, 1998)

No período de 1931 a 1937, a Frente Negra Brasileira (FNB), associação de caráter político, recreativo e beneficente, diante do não compromisso do Estado brasileiro com a questão da desigualdade racial, elaborou uma “proposta ousada de educação”, visando “agrupar, educar e orientar”, tanto alunos negros quanto não-negros, de ambos os sexos. Essa proposta não se restringiu apenas à escolarização, mas também buscou a formação política de futuras lideranças; criou escolas e cursos de alfabetização de crianças, jovens e adultos. Em 1936, transformou-se em partido político. Entretanto, foi extinta em 1937, no momento em que

¹ Entendemos movimento social enquanto grupo político que reivindica e se opõe em relação a determinadas situações, buscando transformação social. Ou, ainda, um grupo que se mobiliza coletivamente em prol de determinada causa.



o Estado Novo de Getúlio Vargas colocava na ilegalidade todos os partidos políticos e inúmeros movimentos sociais.

A ditadura Vargas (1937 a 1945) impôs o silêncio a várias organizações políticas, inclusive às organizações negras, embora elas não tenham desaparecido por completo e sim permanecido na retaguarda (SILVA, 2010a *apud* ANDREWS, 1998). No período pós-1945 a os movimentos negros voltam a se articular de forma ainda incipiente, mas são novamente reprimidos com a instauração no pós-64 da ditadura militar.

Com a gradativa abertura política, a partir do final dos anos 1970, os movimentos sociais (re) surgem e, entre eles, o movimento negro que se articula com força em torno do Movimento Negro Unificado (MNU). Conforme nos mostra Nascimento (2007), a luta contra o racismo veio se ampliando desde os anos 1970 com uma postura diferenciada, já que passa a agregar a luta pela valorização da identidade e cultura negra.

Criado em julho de 1978, o MNU surge no contexto dos movimentos de libertação das colônias portuguesas na África; dos direitos civis e do poder negro (*Black Power*) nos Estados Unidos; do assassinato de um jovem trabalhador negro vítima de tortura policial e da expulsão de quatro jovens atletas negros do Clube Regatas Tietê, em São Paulo; mas também da “crescente sensação de frustração entre os negros de classe média diante das barreiras raciais que continuavam a impedir seu progresso ascendente” (SILVA, 2010a, p. 54 *apud* ANDREWS, 1998).

O Movimento Negro exerceu um forte impacto no processo de conscientização da população negra quanto à discriminação e as desigualdade raciais no Brasil, na organização de seus membros para a luta contra o racismo, na busca por políticas afirmativas, trazendo consigo uma extensa agenda de demandas, denúncias e reivindicações: contra a discriminação, contra a violência racial, participação expressiva dos negros nos órgãos públicos, valorização e respeito pela cultura negra, educação, entre outras.

Nos anos 1980 há também a criação de instituições promotoras da igualdade racial, exemplo disso é a Fundação Palmares, no Ministério da Cultura, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, em São Paulo, a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras, no Rio de Janeiro.

A partir de suas bases as várias entidades componentes do Movimento Negro realizam, em 1988, em São Paulo e Rio de Janeiro, manifestações em celebração aos 100 anos da



abolição da escravidão negra como forma de lembrar e afirmar a persistência do racismo no Brasil. No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, surgem diversas organizações negras (ONG's) e outras já existentes se modificam, ganhando espaço e liderando movimentos antirracistas.

Em 1992 e 1993 temos o surgimento de cursos pré-vestibulares para estudantes negros, fortalecendo a necessidade de políticas públicas de acesso e permanência dos estudantes negros de baixa renda em universidades. O que dá origem ao Movimento dos Cursos Pré-Vestibulares Populares. Em 1994 inicia-se o Movimento Pelas Reparações dos Afrodescendentes no Brasil (MPR), que tinha em suas ações a busca pela reparação financeira aos afrodescendentes. Em 1995 temos a “Marcha Zumbi dos Palmares – contra o racismo, pela cidadania e a vida”, um marco dentro do contexto sociopolítico.

A Marcha Zumbi dos Palmares – contra o racismo pela cidadania e a vida foi também um marco para a própria luta contra o racismo e por ações afirmativas, pois significou uma mudança na atuação do movimento social negro, de um movimento de denúncia do racismo para um movimento de proposição de políticas de igualdade racial. Não que o movimento negro tenha deixado a denúncia, mais como o momento em que a luta contra o racismo passou a ser, também, a luta pela promoção da igualdade racial (NASCIMENTO, 2007, p.5. Grifo do autor).

Como podemos observar, é através do Movimento Negro que o Estado se vê compelido a assumir o racismo como uma questão a ser enfrentada pela agenda das políticas públicas. Sendo assim, nos anos 1990, o Estado passa a reconhecer o racismo e seus efeitos, dando abertura a debates sobre a temática, mas ainda sem implementar medidas que o combatam. Um exemplo disto é a criação em 20 de novembro de 1995 do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com o objetivo de diagnosticar, debater e elaborar propostas para a população negra.

Com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial foi elaborado um relatório sobre a marcante desigualdade existente entre negros e brancos no que diz respeito ao acesso aos direitos fundamentais, no entanto nenhuma ação concreta foi efetivada. Já 1996 foi realizado pelo Ministério da Justiça o seminário internacional “*Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos contemporâneos*”, atividade que pela primeira vez discutiu políticas públicas específicas para a população negra brasileira. O encontro partiu da afirmação da existência da discriminação e da desigualdade racial no país.



Mesmo com tantos documentos elaborados, eventos realizados e pressão do Movimento Negro, o governo nada fez para intervir na situação diagnosticada. No entanto, a continuidade da presença do Movimento Negro na luta incessante contra o racismo e a discriminação fez com que tais demandas chegassem a um evento internacional, realizado em Durban, África do Sul, em 2001. Com esta a Conferência Mundial, a “questão racial” torna-se parte da agenda. A repercussão foi tão grande que, em 2002, alguns candidatos à presidência da república trazem como proposta eleitoral a discussão sobre ações afirmativas.

Em 2003, com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, este tema ganha maior visibilidade, a começar pela sanção da Lei 10.639/2003², e a implantação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR)³. A partir de então foram criados conselhos, programas, projetos e realizados eventos, como a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial realizada em Brasília em 30 de junho, 1º e 2 de julho de 2005, entre outros.

2. CONCEITOS DE AÇÃO AFIRMATIVA: experiências transnacionais e o caso brasileiro.

As discussões ligadas à questão racial junto à sociedade brasileira ganha visibilidade e ênfase, ultrapassando o mundo acadêmico e ganhando espaço dentro da agenda política do Estado, na década de 1990, mais precisamente em julho de 1996, com o Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneo”.

² Esta Lei torna obrigatório o ensino da história e cultura da África e afro-brasileira nas escolas da rede pública e privada do ensino fundamental e médio, e também sinaliza para a necessidade de inserção dessa mesma temática no ensino superior.

³ A SEPPIR é um dos reflexos das diversas conquistas do Movimento Negro. Criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, é convertida na Lei 10.678, tendo como finalidade formular, coordenar, avaliar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, assim como as políticas de ação afirmativa de promoção e proteção à igualdade dos direitos. A mesma tem como objetivo planejamento, coordenação, execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas; acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica. Conforme pode ser visto no site <http://www.seppir.gov.br/sobre>, acessado em 20 de agosto de 2012 às 20h30min.



Conforme nos mostra Guimarães (2005), o Seminário “Multiculturalismo e racismo” foi à primeira ação do Estado brasileiro relacionada às políticas de ação afirmativa direcionadas à população negra. Essa ação tomou como referência o “*affirmative action* americano”.

De acordo com Moehlecke (2002), a redemocratização no Brasil é um tema extremamente atual, no entanto controverso e com lacunas a serem preenchidas. Diversos são os estudos científicos relacionados à discriminação e à desigualdade, entretanto, as polêmicas de como alterar ou mudar esta situação em âmbito nacional e internacional são grandes e por décadas ainda permanecem inalteradas. Segundo a autora, as políticas de ação afirmativa surgem com o propósito de tentar solucionar tais problemas (discriminação e desigualdade), dando maior ênfase à questão racial.

As políticas de ação afirmativa têm origem nos Estados Unidos, por volta de 1960, momento de grandes reivindicações internas na busca por igualdade de oportunidades e ampliação dos direitos civis. Neste contexto, inicia-se a abolição de algumas leis segregacionistas vigentes, além da manifestação atuante do movimento negro norte-americano em parceria com líderes do projeto nacional, liberais e progressistas, todos juntos em prol da garantia dos direitos civis.

Este momento de lutas e protestos nos Estados Unidos converge para a ascensão de uma ação afirmativa que obriga o Estado a garantir leis antissegregacionistas e ações que viabilizassem melhores condições de vida para a população negra estadunidense.

Mas a ação afirmativa não ficou restrita aos Estados Unidos. Experiências semelhantes ocorreram em vários países da Europa Ocidental, na Índia, Malásia, Austrália, Canadá, Nigéria, África do Sul, Argentina, Cuba, dentre outros. Na Europa, as primeiras orientações nessa direção foram elaboradas em 1976, utilizando-se frequentemente a expressão ação ou discriminação positiva. Em 1982, a discriminação positiva foi inserida no primeiro Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades da Comunidade Económica Europeia (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 1995, Estudos Feministas, 1996) (MOEHLECKE, 2002, p.3).

Como podemos observar, a experiência dos Estados Unidos repercutiu em diversos países, porém em cada lugar com uma conotação diferente. Em alguns lugares como ações voluntárias, ou seja, medidas realizadas por determinados grupos ou entidades que, por iniciativa própria, efetivam intervenções junto aos mais discriminados pela sociedade vigente, sem apoio do Estado. Em outros lugares, essas ações eram realizadas por estarem pautadas em



Leis, e por isso eram cumpridas como prescritas. Entretanto, tínhamos ações que eram intercaladas, ora voluntárias e ora respaldadas por alguma legislação, sendo assim uma ação voluntária e obrigatória ao mesmo tempo, abrangendo um público variado - minorias étnicas, raciais e de gênero.

As primeiras ações afirmativas contemplaram melhorias no acesso ao mercado de trabalho (contratação, qualificação e promoção), à educação e à política.

Além desses aspectos, a ação afirmativa também envolveu práticas que assumiram desenhos diferentes. O mais conhecido é o sistema de cotas, que consiste em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado em área específica por grupo(s) definido(s), o que pode ocorrer de maneira proporcional ou não, e de forma mais ou menos flexível. Existem ainda as taxas e metas, que seriam basicamente um parâmetro estabelecido para a mensuração de progressos obtidos em relação aos objetivos propostos, e os cronogramas, como etapas a serem observadas em um planejamento a médio prazo (MOEHLECKE, 2002, p.3).

Segundo Guimarães (2005, p.165-167), o debate sobre ações afirmativas perpassa duas vertentes: uma “axiológica e normativa” e outra de “natureza histórica e sociológica”. Na primeira – axiológica - temos uma tendência a direcionar o assunto para o lado da correção, tratamento a partir de determinadas características descritas a um grupo, por exemplo, a cor da pele. Sintetizando, podemos dizer que todo sujeito deve ser tratado de acordo com suas particularidades, no que tange a sua capacidade de desempenho e mérito, desconsiderando o pertencimento de classe, ou grupo social. Perspectiva que tende a naturalizar os reflexos da questão social.

A segunda perspectiva – histórica e sociológica - busca compreender todos os contextos sociais e históricos que possibilitam a criação e materialização de políticas públicas que não discriminem, analisando a eficiência, eficácia e efetividade de tais políticas. Destaca como essas políticas se constituíram e quais os impactos sobre a estrutura social vigente, tentando entender como as políticas de combate à discriminação podem se desenvolver em países plurirraciais.

Essas duas perspectivas se confrontam e circulam na sociedade norte-americana, refletindo dois valores: igualdade e individualismo. Até os dias atuais temos debates polêmicos e divergentes no que tange às políticas de ação afirmativa. De um lado os que acreditam que tal medida é discriminatória, do outro, os que acreditam que é uma ação emancipatória.



Na perspectiva dos movimentos sociais, as ações afirmativas não são o fim das lutas sociais anti-racistas – são as próprias lutas. E, como tais, são ações de afirmação de identidade e produção de direitos. Como políticas públicas e institucionais resultantes dessas lutas, as ações afirmativas constituem intervenções nas instituições, com o objetivo de promover a diversidade sócio-cultural e a igualdade de oportunidades entre os diversos grupos sociais – sobretudo entre os grupos étnico-raciais de uma sociedade (NASCIMENTO, 2007, p.1-2).

As ações afirmativas têm, portanto, o objetivo de garantir direitos, viabilizando igualdade e a inserção dos sujeitos discriminados junto às instituições⁴, públicas ou privadas, na área da saúde, da educação, da cultura e do lazer, possibilitando a erradicação do racismo e a ampliação das relações sociais.

Mas, como já havíamos sinalizado, há controvérsias sobre o conceito de ação afirmativa. Para parte da sociedade, políticas de ação afirmativa são:

(...) políticas compensatórias, específicas, focalizadas, sendo, portanto, opostas ao ideal republicano de igualdade e direitos universais, que devem ser materializados através de políticas também universalistas, aquelas definidas como “para todos” (NASCIMENTO, 2007, p.2).

As ações afirmativas são descritas como medidas seletivas, centradas na singularidade e não na totalidade, no específico ao invés do universal. Em síntese, pode-se dizer que são políticas que atendem apenas a um grupo seletivo, restringindo os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, os quais têm como princípio a universalidade. Sendo assim, tais medidas são consideradas por alguns como instrumentos de discriminação.

Por um lado, trata-se de um alerta, pois pensar políticas de ação afirmativa sem pensar em democratização de direitos surge como um equívoco, pois o verdadeiro objetivo dos movimentos sociais é a universalização dos direitos, a constituição material daquilo que a constituição formal define como direitos da cidadania. Por outro lado, trata-se de uma concepção estreita do que significa ação afirmativa, que não leva em consideração o seu potencial constituinte, à medida que o que está instituído e socialmente aceito (caso das desigualdades e dos privilégios corporativos) está sendo profundamente questionado pelos defensores de tais ações e pode sofrer abalos significativos se algumas políticas forem implementadas (NASCIMENTO, 2007, p.2).

As políticas de ação afirmativa são medidas que constroem possibilidades de universalizar o acesso aos direitos fundamentais, mesmo que por processos diferenciados.

De acordo com Andrews (1997), algumas considerações devem ser feitas em relação ao conceito de políticas de ação afirmativa. Segundo ele: “Ações afirmativas indicam intervenção

⁴ Podemos citar como exemplo as cotas para inserção nas universidades, sendo tal medida foco de grande debate.



estatal para promover o aumento da presença negra – ou feminina, ou de outras minorias étnicas – na educação, no emprego, e nas esferas da vida pública (p.137)”. O autor quer dizer que a cor da pele será considerada como um critério para promover oportunidades de acesso dos direitos fundamentais, contribuindo para que todos usufruam dos benefícios que o próprio Estado ou a sociedade oferecem.

Ao tentar disponibilizar políticas mais justas e igualitárias, o Estado busca intervir com a elaboração e execução de políticas afirmativas junto aos menos favorecidos. Assim, podemos dizer que as políticas de ação afirmativa são:

(...) Como uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado (MOEHLECKE, 2002, p.7).

Para Gomes (2001), citado por Sales (2007), as políticas de ação afirmativa são descritas como incógnitas, ou seja:

Trata-se, com efeito, de tema quase desconhecido entre nós, tanto em sua concepção quanto nas suas múltiplas formas de implementação (...). [Nota nº 5] Frise-se que, se a teoria das ações afirmativas é praticamente desconhecida no Brasil, a sua prática, no entanto, não é de toda estranha à nossa vida administrativa. Com efeito, o Brasil já conheceu uma modalidade (bem brasileira!) de ação afirmativa. É a que foi materializada na chamada Lei do Boi, isto é, a Lei nº 5.465/68, cujo artigo 1º era assim redigido: „Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão anualmente, de preferência, 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural, e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio“(GOMES, 2002: 125 *apud* SALES, 2007, p. 425).

Esse autor ainda afirma que as práticas de ação afirmativa são realizadas involuntariamente, tornando-se próxima de nós, mesmo que desconheçamos seu significado, e hesitamos em debatê-las.

De acordo com Ronald Walters (1997, p.106) as políticas de ação afirmativa surgem como tentativa de proibir a discriminação no trabalho, no que diz respeito à raça, sexo, etnia, nacionalidade, ou qualquer outra forma de discriminação. Medidas que são encaminhadas pela Lei dos Direitos Civis de 1964.



A primeira medida nos Estados Unidos que poderia ser caracterizada como uma intervenção indicativa de ação afirmativa foi feita por Arthur Fletcher⁵, com o intuito de nortear o empregado sobre seus direitos. Conforme nos mostra Walters (1997, p.105), o reflexo de desemprego e conseqüentemente de desordem na empresa que Arthur Fletcher trabalhava foram fatores primordiais para análise da conjuntura posta, possibilitando a inserção de grupos raciais em todas as áreas de abrangência da empresa. Essa medida foi conjugada a um Plano, denominado Plano Filadélfia, cujos recursos para as contratações trabalhistas advinham do governo vigente.

Mais tarde a ação foi legalizada e materializada na Lei dos Direitos Civis de 1964, contendo como foco a igualdade no ambiente de trabalho, quebrando barreiras preconceituosas e racistas impostas por uma elite branca. E daí então a Lei, diagnosticada hoje como uma Lei de Ação afirmativa, se expande, criando diversos debates sobre sua definição e aplicabilidade.

Conforme alguns conceitos apresentados até o momento, pode-se observar que desde a primeira iniciativa de ação afirmativa, as medidas apresentadas são elaboradas e propostas por tempo determinado, possibilitando equalizar direitos, de modo a alcançar uma maior universalização das políticas públicas.

O estudioso Gomes, *apud* Sales (2007), relata que:

(...) As ações afirmativas consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano. Constituem, por assim dizer, a mais eloqüente manifestação da moderna idéia de Estado promovedor, atuante, eis que de sua concepção, implantação e delimitação jurídica participam todos os órgãos estatais essenciais, aí incluindo-se o Poder Judiciário, que ora se apresenta no seu tradicional papel de guardião da integridade do sistema jurídico como um todo, ora como instituição formuladora de políticas tendentes a corrigir as distorções provocadas pela discriminação. Construção intelectual destinada a viabilizar a harmonia e a

⁵ Secretário Assistente de Trabalho para Padrões de Emprego durante a gestão de Presidente Nixon, afro-americano.



paz social, as ações afirmativas, por óbvio, não prescindem da colaboração e da adesão das forças sociais ativas, o que equivale dizer que, para o seu sucesso, é indispensável a ampla conscientização da própria sociedade acerca da absoluta necessidade de se eliminar ou de se reduzir as desigualdades sociais que operam em detrimento das minorias (Gomes, 2001: 06-07, *apud* SALES, 2007: p.435).

Mais uma vez podemos observar a definição de políticas de ação afirmativa atrelada a um ato que busca reparar processos discriminatórios vividos por determinado grupo social, viabilizando direitos e universalizando-os.

Como podemos observar, há uma diversidade conceitual acerca das ações afirmativas, assim como sobre sua relevância e legitimidade. No entanto, para efeitos deste trabalho tomaremos como referência a noção de ação afirmativa exposta no Estatuto da Igualdade Racial⁶, que, em seu Título I, Artigo 4º, parágrafo único, define ação afirmativa da seguinte forma: políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas públicas e privadas, durante o processo de formação social do país (BRASIL, 2012).

Esse conceito abrange os critérios de promoção da igualdade de oportunidades, assim como a inclusão social e a erradicação da discriminação, reafirmando a luta do movimento negro pela construção da identidade étnico-racial e da cidadania. Ele reafirma também o direito à vida, à dignidade e à liberdade, princípios estes contidos na Constituição Federal de 1988 e que ainda não são efetivados.

É importante frisar que a opção por esse conceito que vem do Estatuto da Igualdade Racial se dá em virtude dele expor com maior clareza a dimensão reparatória da ação afirmativa, no sentido de retratar a desigualdade racial sócio-historicamente construída, e que

⁶ Lei nº 12.288, que entra em vigor no dia 20 de julho de 2010. Que trás como objetivo principal a promoção da Igualdade Racial via ação afirmativa, além de buscar a inclusão social da população negra do Brasil; acessibilidade à saúde, educação, cultura, lazer, moradia e terra; Também defende a liberdade de crença e de qualquer manifestação cultural. Prezando pela inserção ao trabalho e a utilização e acesso dos meios de comunicação. Conforme nos mostra Ceert (2012, p.V), ainda têm três pontos nessa Lei que precisam de um olhar mais aprofundado. Precisa-se analisar o fator da descentralização; previsão de recursos próprios para ações que visam promover a igualdade racial dentro de todos os níveis da esfera pública (União, Estados, Distrito Federal e municípios); e por fim, um olhar voltado para a participação da sociedade civil e empresas para a execução das políticas propostas. Pontos primordiais para um desenvolvimento eficaz e efetivo da Lei apresentada.



atinge de forma significativa a população negra brasileira. Esse conceito ainda sinaliza, assim como também defende Guimarães (2005), que as ações afirmativas devem, temporariamente, tratar como desiguais, aqueles que não têm a garantia da igualdade, tal como postulada pela Lei. Em síntese:

Não podemos continuar a dispensar um tratamento formalmente igual aos que, de fato, são tratados como pertencentes a um estamento inferior. (...) Por isso, e só por isso, é preciso, em certos momentos, em algumas esferas sociais privilegiadas, que aceitamos tratar como privilegiados os desprivilegiados (GUIMARÃES, 2005,p.196).

159

Vale destacar que as políticas de ação afirmativa complementam a legitimidade dos direitos civis conquistados, assim como reafirmam os princípios da Constituição Federal, valorizando aqueles que por muito tempo foram esquecidos e desconsiderados enquanto cidadãos de direitos.

3. QUILOMBO E REMANESCENTE DE QUILOMBO: DO CONCEITO TRADICIONAL AO CONTEMPORÂNEO

Muitos são os sentidos atribuídos ao termo quilombo, desde a ideia de quilombo histórico até a de “quilombo contemporâneo” ou “remanescente de quilombo”.

Para Ratzz (2006), no contexto do período colonial, os quilombos foram vistos como redutos de negros fugidos, e pejorativamente associados à rebeldia e à indisciplina:

Em 1740 o Conselho Ultramarino, órgão colonial responsável pelo controle central patrimonial, considera quilombo como “toda habitação de negros fugidos que passe de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles. (MOURA *apud* RATZZ. 2006: p. 311-312).

Para efeito desta pesquisa, tomaremos como referência o conceito de remanescente de quilombo proposto no artigo 2º do Decreto 4887/2003, o qual também se aproxima da definição de grupo étnico tal como definido pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e com ampla circulação no universo acadêmico:

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.

No que tange ao conceito de quilombo, podemos observar que se o quilombo tradicional é “reduto de negros fugidos” em busca de liberdade e de uma sociedade diferente daquela imposta pelo sistema escravocrata, uma comunidade baseada no bem comum, na partilha, na troca; o quilombo contemporâneo também busca uma vida mais digna e igualitária diante dos diversos problemas sociais vivenciados no contexto social, econômico, político e cultural no qual estão inseridos.

Conforme estudos realizados pelo Cedefes (2008), Silva (2010), entre outros, as comunidades remanescentes de quilombo sofrem diversas mazelas como falta de saneamento básico, energia elétrica, água tratada, posto de saúde, pavimentação e melhoramento das estradas de acesso, educação contextualizada, entre outras tantas carências.

Diante de tanta miséria e descaso para com as comunidades negras rurais, surge a necessidade de intervenção do Estado via a elaboração e implementação de projetos, programas e políticas públicas específicas destinadas a esse tipo de comunidade. Ações que só são percebidas pelo Estado pós-reivindicações e mobilizações de movimentos sociais como o Movimento Negro e o Movimento Quilombola.

4. POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS PARA AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO.

De acordo com o Diagnóstico do Programa Brasil Quilombola, realizado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPIR (2012), a base legal que ampara os quilombolas é:

- a Constituição Federal de 1988, com os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que dispõem sobre o direito à preservação de sua própria cultura;
- o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT, que expõe sobre o direito à propriedade das terras de comunidades remanescentes de quilombos;
- a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (Dec. 5051/2004), que determina o direito à autodeterminação de Povos e Comunidades Tradicionais.
- o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – Trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais, no que tange ao papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério do



Desenvolvimento Agrário (MDA), da SEPPIR e da Fundação Cultural Palmares (FCP), pertencente ao Ministério da Cultura (MINC);

- o Decreto nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- o Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007 – Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola.
- a Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26 de novembro de 2007 – Institui o Cadastro das comunidades remanescentes de quilombo.
- a Resolução nº 08, de 20 de novembro de 2012, que institui as Diretrizes Para Educação Quilombola, as quais deverão estar de acordo com o conjunto das Diretrizes Curriculares Nacionais, porém trazendo as especificidades histórica, econômica, social, política, cultural e educacional dos quilombolas.

Para garantir a efetivação das políticas públicas destinadas às comunidades remanescentes de quilombo foram elaborados programas governamentais consolidados no Programa Brasil Quilombola, criado em março de 2004, como uma política de Estado para garantir direitos às comunidades quilombolas. Ele é gerido pela SEPPIR e mais onze Ministérios⁷ que compõem os Comitês Gestores. Entretanto, muitas vezes, as ações executadas extrapolam a organização vigente, possibilitando abertura para parcerias com outros órgãos do Governo Federal. Essas ações estão estruturadas em quatro eixos, resultantes da Agenda Social

⁷ Os Ministérios que compõem o programa Brasil Quilombola são:

1. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR);
2. Casa Civil da Presidência da República (CC/PR);
3. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
5. Ministério da Cultura (MinC) e Fundação Cultural Palmares (FCP);
6. Ministério das Cidades;
7. Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
8. Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA);
9. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
10. Ministério da Integração Nacional (MIN);
11. Ministério de Minas e Energia (MME).

Chamo a atenção para os dois primeiros órgãos, eles não são ministérios, porém são elencados dentro do programa como tais, conforme relatório da SEPPIR (2012, p. 31-32), órgão responsável pela coordenação geral do programa. Segundo o mesmo relatório o número de órgãos envolvidos ultrapassa o de 11, porém fazem parte do Comitê Gestor apenas os elencados.



Quilombola⁸ (Decreto 6.261/2007) que as agrupou em diferentes áreas: 1. Acesso a terra; 2. Infraestrutura e qualidade de vida; 3. Desenvolvimento local e inclusão produtiva; 4. Direitos e cidadania.

O eixo acesso à terra tem como objetivo executar e acompanhar o processo de regularização fundiária nos territórios quilombolas, cujos trâmites legais levam ao título coletivo de posse das terras tradicionais ocupadas. Para aquisição do título, pleiteado junto ao INCRA, em conjunto com os Institutos de Terras Estaduais, Fundação Cultural Palmares e Ministério Público, as comunidades necessitam dar início ao processo de autorreconhecimento enquanto remanescentes de quilombo, solicitando em seguida a certificação junto à FCP.

No que diz respeito ao eixo infraestrutura e qualidade de vida temos as ações voltadas para atender as questões relacionadas ao saneamento básico, acesso a água, energia elétrica, saúde e educação.

Segundo documentação emitida pela SEPPIR (2012), essas intervenções devem ser desenvolvidas em consonância total com as comunidades, proporcionando debates sobre tais possibilidades, pois em cada comunidade existem demandas diferentes e, por isso, a importância de diagnosticar a realidade vigente para só então propor mudanças. É preciso um diálogo constante do Governo Federal com órgãos Estaduais que direcionem tais ações e possibilitem um contato mais próximo com as comunidades, no que tange a elaboração e execução de políticas, programas e projetos. Cabe destacar que são muitos os limites para sua efetivação, bem como as dificuldades das próprias comunidades em acessá-los.

Para ter acesso aos programas de infraestrutura, o Ministério da Fazenda baixou, em 2008 a Portaria n° 127 que os disponibiliza somente às comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares ou tituladas pelo INCRA. Essa Portaria torna mais lento o acesso às políticas públicas, pois ter a certificação ou titulação implica não apenas a autodeclaração, mas também a construção de uma identidade quilombola, que remete a um resgate histórico de luta e sofrimento. Além disso, os processos burocráticos também são morosos, exigindo recurso financeiro e assistência técnica qualificada.

⁸ A Agenda Social é um documento que subdivide as ações do programa Brasil Quilombola em eixos temáticos, e é elaborada de forma diferente em cada região. A Agenda pode ser considerada como um planejamento de ações que atuarão junto às comunidades quilombolas, e é integrada ao Programa Brasil Quilombola. Para a constituição das ações propostas a Agenda conta com um Comitê Geral de gestão.



O terceiro eixo do Programa Brasil Quilombola - desenvolvimento local e inclusão produtiva - visa criar mecanismos de desenvolvimento local, tomando como base as particularidades de cada comunidade rural negra, assim como seu desenvolvimento sustentável, social, econômico, político e cultural, além da preservação ambiental.

As ações dentro desse eixo buscam trabalhar em articulação com o saber popular local, utilizando as próprias ferramentas da comunidade para contornar seus problemas sociais e econômicos. A intervenção tem como meta contribuir para o fortalecimento das organizações sociais internas.

E, por fim, o quarto eixo do Programa Brasil Quilombola – Direitos e Cidadania – objetiva a ampliação e efetivação da cidadania. No que diz respeito aos quilombolas, ele garante seus direitos enquanto grupo étnico. Nele encontram-se os trabalhos realizados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), que defende a vida e garante os direitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal de 1988. Uma frente de trabalho dessa Secretária é o Programa Nacional de Documentação das trabalhadoras rurais, que busca registrar todas as crianças, dando prioridade aos registros daquelas de origem quilombola.

Como podemos observar, é significativo o número de políticas, programas, projetos e planos envolvendo as comunidades quilombolas. Porém cabe saber se essas iniciativas chegam até as comunidades, se as mesmas conseguem acessá-las e se elas são eficazes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento das políticas, programas e projetos criados para atender às necessidades das comunidades negras rurais, nos permite destacar que diversos foram os avanços conquistados pelo Movimento Negro e pelo Movimento Quilombola em todo território brasileiro. Entretanto, ainda é limitado o acesso dessa população aos direitos adquiridos. Grande parte das comunidades ainda os “desconhecem” e vivem “esquecidos” pelos governantes locais, estaduais e nacionais.

De acordo com a SEPPPIR (2012, p.17) são 1.948 comunidades reconhecidas oficialmente pelo Estado brasileiro; 1.834 comunidades certificadas pela Fundação Cultural



Palmares⁹ (FCP); 1.167 processos abertos para titulação de terras no INCRA; 193 comunidades tituladas com área total de 988,6 mil hectares, beneficiando 11.991 famílias, das quais 75,6% se encontra em situação de extrema pobreza, 23,5% não sabe ler nem escrever, 62% não possui água tratada e canalizada, 76% não tem acesso à saneamento básico, 58% não possui coleta do lixo e 36% banheiro ou sanitário, mesmo havendo programas e projetos que atendam essas necessidades básicas no interior dos territórios quilombolas.

Esses dados nos alertam para a abrangência populacional e também geográfica das comunidades quilombolas, entretanto são poucas as que têm acesso às políticas públicas específicas. Para se ter uma idéia, das comunidades certificadas, menos de 6% delas teve acesso a ações voltadas para habitação. No que tange a titularão territorial, somente aproximadamente 10,5% conquistaram a propriedade definitiva de suas terras. Em relação às medidas voltadas para saneamento básico, até 2010, apenas 421 comunidades foram beneficiadas, correspondendo a 22,9% do total, conforme nos mostra relatório da SEPIR (2012). Esses dados nos levam reafirmar a falta de acesso das comunidades negras rurais às políticas, programas e projetos criados e destinados a atender suas carências.

Muitos são os limites e desafios para a efetivação de fato das políticas públicas. É necessário, portanto, mais fiscalização, controle social, mecanismos de divulgação e informação nas comunidades sobre seus direitos. O acesso às ações governamentais precisam ser agilizados e disponibilizados a partir de ferramentas que as associações quilombolas consigam manusear, acionar e elaborar.

Mas de um século após a escravidão, a população negra ainda grita por liberdade, por dignidade e respeito. O movimento negro e quilombola lutam por visibilidade. Sabemos que as conquistas foram muitas e que outras ainda estão sendo adquiridas, entretanto precisamos tornar essas conquistas instrumentos de realização no interior das comunidades.

⁹ A Fundação Cultural Palmares é fruto das lutas travadas pelo movimento negro, sendo criada em 1988, com vinculação ao Ministério da Cultura. Tem como objetivo preservar, proteger e dar visibilidade à cultura negra, formulando políticas públicas que busquem potencializar e proporcionar à acessibilidade da população negra brasileira. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/quem-e-quem/>. Acessado em: 15 de abril de 2013, às 19h21min.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, George Reid. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

BRASIL. Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4303/estatuto_igualdade_racial_2ed.pdf?sequence=7. Acessado em 20 de dezembro de 2012 às 15h.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Programa Brasil Quilombola Diagnóstico de Ações Realizadas*. Disponível em: www.seppir.gov.br. Acessado em 22 de agosto de 2012 às 17h30min.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas*. Disponível em: www.seppir.gov.br. Acessado em 10 de julho de 2012 às 14h.

_____. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acessado em 19 de julho de 2012 às 19h11min.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA – CEDEFES. *Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI: história e resistência*. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008.

GOMES, Nilma Lino. *O Movimento Negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes*. Política & Sociedade. v.10, n.18, abr/2011.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Racismo e Anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 2º, 2005.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação Afirmativa: História e debates no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, n. 117, p. 197-217/2 novembro/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>. Acesso: 31 de julho de 2012 às 20h59min.

NASCIMENTO, Alexandre do. *Ações Afirmativas, combate ao racismo e promoção da igualdade*. Rio de Janeiro: CEAP, 2007. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/reitoria/neab/downloads/as-politicas-de-acao-afirmativa-como-instrumentos-de-universalizacao-dos-direitos-alexandre-do-nascimento>. Acesso: 11 de agosto de 2012 às 14h38min.

RATTS, Alecsandro J. P. (Re) *Conhecer quilombos no território brasileiro: estudos e mobilizações*. In: Fonseca, Maria Nazareth Soares (org). *Brasil afro-brasileiro*. 2º ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.



SALES, Augusto dos Santos. *Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas*. Tese de doutorado: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB, 2007.

SILVA, Eva Aparecida da. *Ser remanescente de quilombo em comunidades do Vale do Mucuri: reflexões preliminares de pesquisa*. Revista Identidade: São Leopoldo, RS, v. 15, n. 1, jan.-jun. 2010.

WALTERS, Ronald. Racismo e ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.