

# CAMINHOS CONVERGENTES

ESTADO E SOCIEDADE  
NA SUPERAÇÃO  
DAS DESIGUALDADES  
RACIAIS NO BRASIL

ORGANIZADORAS  
MARILENE DE PAULA  
ROSANA HERINGER

3

---

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
QUILOMBOS: TERRA, SAÚDE  
E EDUCAÇÃO

JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI

■■ HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

**act:onaid**



# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUILOMBOS: TERRA, SAÚDE E EDUCAÇÃO

JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI<sup>1</sup>

## UMA VISÃO DE CONJUNTO

Neste texto saltaremos sobre os debates e definições conceituais básicas à compreensão da temática quilombola, assim como sobre o contexto mais amplo em que esta temática se insere, para abordarmos diretamente as principais formulações e ações do Governo Federal voltadas às comunidades remanescentes de quilombos, notadamente a partir de 2003. Esta opção decorre não apenas da necessidade de responder à demanda que nos foi realizada pelas organizadoras deste volume, mas também porque já faz falta uma abordagem francamente analítica das políticas governamentais destinadas a esses grupos, tomadas em seu conjunto. As abordagens disponíveis neste âmbito ou têm se restringido ao tema da regularização fundiária ou à avaliação da execução orçamentária, quase sempre marcadas pelo tom de denúncia ou orientadas pelo desejo de intervenção. Sem questionar, sob qualquer pretexto, a importância e mesmo a centralidade dos problemas relativos à titulação dos territórios

---

1 Prof. Dep. Educação da PUC – Rio, pesquisador do CEBRAP e editor do Observatório Quilombola/Koinonia (arruti@puc-rio.br).

quilombolas, sugiro que a interpretação desta política, assim como do futuro próximo destes grupos estará seriamente limitada se não levarmos em conta o conjunto das demais políticas públicas que hoje, para o bem e para o mal, acompanham, sucedem ou, mais frequentemente, antecedem a política fundiária em seus efeitos práticos locais. Assim, sob o risco de nos mantermos excessivamente colados aos documentos e aos dados oficiais (dada a escassez de material analítico de apoio), este texto tem por objetivo esboçar uma visão de conjunto das atuais políticas públicas para a população quilombola, sugerindo a partir daí algumas questões para análise.

Trata-se, portanto, de um esforço inicial e parcial, em função de limites para os quais é necessário chamar atenção. Em primeiro lugar, este texto se concentra em três políticas, aqui consideradas as mais importantes, seja diante do conjunto de demandas apresentadas pelas próprias comunidades, seja diante do volume de investimentos oficiais mobilizados, ou dos efeitos sociais que podem obter: regularização fundiária, saúde e educação. Em segundo lugar, este texto concentra-se nas iniciativas do governo federal, não levando em conta iniciativas importantes que vem sendo tomadas por governos estaduais, principalmente nos campos da regularização fundiária e da educação. Finalmente, não pudemos incluir nesta análise, em função dos seus limites de tempo e espaço, dados sobre a efetiva execução destas políticas, seus modelos de gestão, sua recepção e seus efeitos locais. Ainda assim, tal esforço nos parece fundamental para estabelecer um ponto de partida, cujos limites constituem uma pauta para novos investimentos analíticos.

## O PÚBLICO

Começamos pela tentativa de delimitar qual seria o público das políticas para quilombos, segundo os números do próprio governo, em si mesmos bastante imprecisos. Acompanhando a indicação numérica do movimento quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estima a existência de 3.900 comunidades quilombolas em todo o país, acrescentando a esta estimativa a de que tais comunidades corresponderiam a 325 mil famílias, numa razão de pouco mais de 80 famílias por comunidade. Este, ao menos do ponto de vista das manifestações públicas desta secretaria, é o horizonte populacional para o qual

ela tem a função de articular as várias políticas públicas, dispersas por diferentes ministérios, fundações e secretarias. O número de comunidades registradas nas atuais políticas públicas, porém, estabelecido por meio do processo de certificação da Fundação Cultural Palmares, é de 1.739. Se aplicássemos a mesma razão de 80 famílias por comunidade usada na estimativa da Seppir, isso nos levaria a pouco menos que 145 mil famílias atendidas. É impossível no momento estabelecer qualquer média nacional para a relação do número de famílias por comunidade, mas pelo que é possível apreender das comunidades mais conhecidas, oitenta é um número exagerado, que acaba elevando excessivamente a expectativa do número de famílias quilombolas a serem atingidas por políticas públicas.

Comparemos tais estimativas com os números de um destes programas, o Bolsa Família. O crescimento do número de famílias atendidas pelo programa foi impressionante em 2007, de quase 50% em apenas seis meses, tendo passado de 6,9 mil famílias quilombolas em maio para 9,8 mil famílias em novembro daquele ano. Ainda assim a discrepância dos números é flagrante. É possível que nem todas as famílias quilombolas preencham as condições de inclusão no cadastro do Bolsa Família, mas mesmo se olharmos o Cadastro Único das políticas governamentais (que inclui o Bolsa Família), veremos que, em 2007, estava previsto o atendimento a 14.224 famílias, ao mesmo tempo em que se estabelecia como meta para 2011, alcançar 102.259 famílias, em 330 municípios de 22 estados. Ainda que ambiciosa, essa meta contempla apenas um quarto do número de famílias estimado pela Seppir e fica cerca de 30% abaixo dos números da Fundação Cultural Palmares – FCP (se tomados os mesmos parâmetros de cálculo).

Um primeiro problema para se pensar as políticas públicas para essas comunidades passa, portanto, pela falta de critérios para estabelecer qual seria a população atingida. Ainda que concordemos que este número permanecerá em aberto por tempo indeterminado, não parece haver qualquer esforço oficial para, por exemplo, ultrapassar as simples estimativas de correlação entre número de comunidades e número de famílias, que tanto variam de região a região e de caso a caso; para estabelecer um controle social sobre a relação das comunidades e famílias registradas como quilombolas pelas municipalidades; ou para estabelecer uma

discussão sobre qual seria a forma mais adequada de estimar a aplicação de tais políticas, já que os estudos apontam para importantes variações sociais na organização da unidade familiar quilombola.

## AS POLÍTICAS

Agora passaremos por uma brevíssima visão das definições dadas pelo próprio governo federal acerca das suas políticas para quilombos. Para isso nos concentraremos na leitura das diretrizes de dois grandes programas de trabalho: o programa Brasil Quilombola, criado em 2004, e a chamada Agenda Social Quilombola, que organiza a pauta de iniciativas governamentais para o quadriênio de 2008-2011. A principal função destes dois grandes programas é reunir sob uma mesma rubrica um conjunto de ações e propostas dispersas por diversos ministérios e secretarias, dando-lhes não exatamente um sentido orgânico, mas no máximo, coordenado. Isso acontece em função da opção fundamental de recusar uma tendência, que podia ser vista esboçada no governo anterior, de instituir o tema dos quilombos como assunto de um órgão, ministério, secretaria ou fundação, específico. Pelo contrário, as políticas para quilombos já surgem sob o signo da descentralização, que é a marca contemporânea até mesmo de um campo de políticas que já foi tão centralizado o do indigenista.

O *Programa Brasil Quilombola* foi definido com base em seis objetivos gerais, que ajudavam a agrupar rubricas de diferentes políticas pré-existentes. Dois destes objetivos estavam voltados para a promoção de abordagens e mudanças de posturas internas às próprias comunidades atendidas: (a) a promoção da agroecologia e (b) a promoção de uma política de gênero. No caso da agroecologia, o objetivo seria racionalizar o uso de recursos naturais, enfatizando métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda, construindo políticas e ações necessárias por meio de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas, como também visando o aprofundamento da competitividade das mesmas e não apenas como estruturas alternativas de ocupação e trabalho. No caso da chamada “dimensão de gênero”, o objetivo seria incorporar o tema nas diversas iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável e ampliação dos direitos de cidadania existentes nestas

comunidades, promovendo políticas concretas que efetivassem a igualdade e equidade de gênero.

Os outros quatro objetivos do PBQ tinham a ver com mudanças de posturas e de abordagens internas ao próprio Estado nos diferentes níveis do poder executivo, tendo em vista o reconhecimento e o fortalecimento organizacional das comunidades remanescentes de quilombos. Para isso, entravam em foco a própria elaboração e gestão das políticas públicas: (c) o incentivo aos governos estaduais e municipais na promoção do acesso de quilombolas às políticas públicas, com ênfase na regularização da posse da terra e no estímulo ao desenvolvimento sustentável em seus territórios; (d) a proposição de um modelo de gestão destas políticas que preserve a igualdade de oportunidade e de tratamento dado a estas comunidades, em comparação com os demais públicos; (e) o estímulo ao protagonismo dos quilombolas em todo processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política; e, finalmente, (f) a garantia dos direitos sociais e do acesso à rede de proteção social. Neste caso, tal objetivo levava à exigência de uma articulação entre os diferentes órgãos governamentais com ações incidentes sobre tais comunidades, por meio da formulação de projetos específicos de fortalecimento dos grupos discriminados, com especial atenção às mulheres e à juventude nas mais diversas áreas: educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, direitos humanos, previdência social etc.

A primeira observação a ser feita, portanto, é relativa à mudança de postura do Estado brasileiro diante da questão quilombola: ela deixa de ser vista como tema exclusivamente cultural, para ser incorporada na larga variedade de políticas de responsabilidade pública.

Para que esta mudança fique evidente, vale lembrar que a própria proposta inicial de formulação do artigo 68 durante os debates da Constituinte evidenciaram a dificuldade de se produzir tal deslocamento. A primeira formulação deste artigo, apresentada pelo deputado Caó foi desmembrada de forma a permitir que a parte relativa ao *tombamento dos documentos relativo à história dos quilombos* pudesse ser incorporada ao texto permanente da Constituição, no capítulo relativo à cultura, enquanto a parte relativa à questão fundiária era exilada no corpo dos “Dispositivos Transitórios”. Mais uma evidência de que o campo da cultura era, até então, o próprio limite permitido ao reconhecimento público e político dessa temática (Arruti, 2006).

Coerentemente com isto, entre 1997 e 1999 apenas três ações do Governo Federal, todas executadas pela Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, eram destinadas às comunidades quilombolas: (a) eventos e seminários temáticos da FCP; (b) levantamentos de comunidades quilombolas no país, e (c) processos de reconhecimento e tombamento<sup>2</sup>. Assim, até a publicação do decreto presidencial de 2003 e a consequente definição do PBQ, foi o Ministério da Cultura que monopolizou as políticas para quilombos. A partir daí, é a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada diretamente à Presidência da República, que ganha destaque, como articuladora das ações para quilombos que passam a estar distribuídas pelos diferentes ministérios. Com o lançamento do PBQ, em 2004, o Governo Federal previu investir R\$1 bilhão nos quilombos até 2010, que deveriam responder aos objetivos descritos acima, mas que também incluíam o remanejamento de recursos de programas sociais como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Luz para Todos.

A segunda observação a ser feita, porém, é de que a execução orçamentária do PBQ ficou muito aquém do previsto e prometido. Entre 2004 e 2007, por exemplo, o programa gastou apenas 32,8% do seu orçamento. Em 2008, o Programa chegou a ter uma perda no volume de recursos orçados de R\$15,3 milhões. Neste contexto, a situação da principal ação reivindicada pelo movimento quilombola, relativa à regularização dos territórios de uso comum, foi ainda pior: o MDA só aplicou 21,75% do orçamento destinado. Como descreve um relatório do Inesc (2008), deste montante, cerca de R\$6 milhões deixaram de ser aplicados na elaboração de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID).

O lançamento da Agenda Social Quilombola, como parte do PBQ em 2007, implicou na definição de um conjunto de medidas bem mais específicas e setORIZADAS, quase sempre vinculadas aos pacotes de políticas desenhados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal vinculação é tão evidente em alguns setores que algumas destas políticas ganharam o rotulo de “PAC Quilombola”, como aconteceu no

---

2 Ainda assim, do total previsto em 1997, R\$460 mil, apenas R\$210 mil foram gastos. Em 1998 os gastos passaram a R\$692 mil e em 1999, a R\$2,3 milhões, agora já por meio de uma parceria entre o MinC e o Ministério da Educação.

caso das ações do Ministério da Saúde voltadas ao Saneamento. A ASQ previa investimentos de até R\$2 bilhões entre 2008 e 2011, envolvendo 14 órgãos federais sob coordenação da Seppir. O conjunto das linhas previstas, a distribuição do orçamento por elas e o número de comunidades ou famílias contempladas está descrito no quadro abaixo, mas vale apontar o destaque que, neste conjunto, ganham as ações destinadas à área da Saúde (Saneamento e Infraestrutura) e da Educação.

### AGENDA SOCIAL QUILOMBOLA (2008-2011)

<b>Regularização fundiária</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Reconhecimento, demarcação, titulação de terra	Não informado	35 milhões
Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas	Não informado	264 milhões
Realizar relatórios relativos às 1.170 certidões de autorealização expedidas	713 comunidades	Não informado
<b>Soma</b>		<b>299 milhões</b>

<b>Saúde</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Programas Saúde da Família e Saúde Bucal – R\$ 193 milhões para atender 47 municípios – Atenção à saúde dos quilombolas	47 municípios	4,5 milhões
Ações da Funasa – Abastecimento de água potável encanada e melhorias sanitárias domiciliares em 548 comunidades	548 comunidades	172 milhões
<b>Soma</b>		<b>176,5 milhões</b>

<b>Educação</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Distribuição de 280 mil exemplares de material didático	Não informado	Não informado
Capacitação de professores	5,4 mil professores em 183 municípios	19 milhões
Construção e reforma de 950 salas de aulas	Não informado	69,5 milhões
Universalização do acesso à alfabetização	Mais de 2,8 mil comunidades	109 milhões
Programa Luz para Todos	19,8 mil domicílios	43,7 milhões
<b>Soma</b>		<b>241,2 milhões</b>

<b>Meio Ambiente</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Recuperação ambiental das comunidades quilombolas situadas no entorno da Bacia do Rio São Francisco	55 comunidades	15,8 milhões
Construção de 4,8 mil cisternas em comunidades	Não informado	7,3 milhões
Ações de incentivo ao desenvolvimento sustentável fortalecidas por cursos e oficinas de desenvolvimento econômico e social e de geração de renda	Mais de 2,8 mil comunidades	33 milhões
Expandir a cobertura Programa Bolsa Família	33,6 mil famílias	165 milhões
<b>Soma</b>		<b>221,1 milhões</b>

<b>Assistência Social</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Construção de unidades de Centros de Referência em mais de 850 municípios	850 municípios	Sem indicação
Distribuição de 33,6 mil cestas básicas	Não informado	57 milhões
<b>Soma</b>		<b>57 milhões</b>

OBS: As ações da Agenda Social Quilombola são coordenadas pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e pela Casa Civil, com a participação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Educação, das Minas e Energia, da Integração Social, da Saúde, das Cidades e do Trabalho e Emprego. Também participam o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Cultural Palmares e Fundação Nacional da Saúde (Funasa).

Tais programas vêm acompanhados da previsão de novos canais institucionais para a participação e deliberação de representantes quilombolas nas decisões orçamentárias, conforme previsto entre os objetivos mais gerais do PBQ. Em função disso, foram criadas também “ouvidorias quilombolas” em todos os ministérios que fazem parte do PBQ, assim como foram implementadas diversas ações de capacitação de agentes comunitários quilombolas.

## **DUPLICIDADE DAS POLÍTICAS**

Olhando em conjunto novamente tais mudanças na definição das políticas públicas para quilombos, é possível identificar ainda um padrão mais largo que cruza o seu conjunto. Se observarmos as “medidas estratégicas” que o governo prevê para efetuar as ações planejadas para os

quilombos (conforme definidas no documento que fundamenta o Programa Brasil Quilombola), por exemplo, veremos que elas são definidas como o “apoio” ao trabalho do Incra para regularização das terras quilombolas, na formação de gestores públicos das áreas pertinentes à temática, na ampliação e consolidação dos canais de interlocução com as representações quilombolas, na produção de mais informações qualificadas sobre tais comunidades e, finalmente, em “direcionar as políticas universais para todas as comunidades quilombolas do país”.

Há entre tais “medidas estratégicas” uma diferença de ênfase que nos interessa explorar aqui. A última delas resume uma boa parte da concepção governamental sobre qual a natureza das políticas públicas dirigidas aos quilombolas: o seu reconhecimento como um segmento diferenciado da sociedade nacional tende a se limitar à constatação de que mesmo entre os pobres e miseráveis do país há uma camada ainda mais desprivilegiada, excluída até mesmo das políticas públicas destinadas à atenuação da pobreza, do isolamento e da segregação.

De fato, as políticas voltadas para comunidades quilombolas podem ser divididas, *grosso modo*, entre aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão ou como atribuição de uma cota especial para esta população no interior de políticas universais ou focadas na pobreza. De um lado, há o reconhecimento de que o desrespeito histórico produzido pela escravidão e pela exclusão sistemática dos serviços e recursos disponibilizados pelo Estado Nacional deve levar a uma política de acesso diferenciado a tais recursos hoje, como forma de corrigir tal desrespeito histórico. Esta abordagem aproxima as políticas voltadas para a população quilombola das políticas voltadas para a população negra em geral.

De outro lado, há uma segunda modalidade de reconhecimento, que corresponde ao reconhecimento não só da exclusão sistematicamente imposta pela fração politicamente dominante às demais parcelas da sociedade nacional, mas especificamente ao reconhecimento das formas próprias e distintas de organização social e cultural destas outras parcelas da sociedade nacional, que hoje tendem a ser designados também de forma particular. Neste segundo caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição, ainda que, evidentemente, a inclua. Esta segunda modalidade de reconhecimento implica em ultrapassar a visão

do outro que o reduz apenas ao pobre, ao deficitário, ao dominado, para percebê-lo como efetivamente diferente. A extensão e natureza desta diferença não estão previamente definidas e não são necessariamente inerentes a tais grupos. Mas tal reconhecimento deve implicar na investigação sobre tais diferenças e sobre o quanto elas implicam não só na extensão das políticas universais, mas na proposição de políticas efetivamente diferenciadas.

Assim, se a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas tem normatização própria e se diferencia substantivamente dos mecanismos e conceitos da política de reforma agrária, as demais políticas públicas dirigidas às comunidades quilombolas, por outro lado, como as de saúde e educação, resultam basicamente da previsão de uma participação especial (em geral apenas de caráter orçamentário) dos quilombolas nas políticas de vocação redistributiva.

A tendência é, portanto, que os quilombolas sejam pensados, de um lado, pela política fundiária, como coletividades diferenciadas e territorializadas, enquanto, de outro, as demais políticas os concebiam como agregados de indivíduos mais desfavorecidos no acesso a recursos, entre eles as políticas públicas gerais. Em ambos os casos há algum reconhecimento e alguma redistribuição, mas no primeiro caso o reconhecimento resulta em uma política diferenciada, enquanto nos outros casos o reconhecimento gera um tratamento diferenciado no acesso a políticas indiferenciadas.

Este texto apresentará os traços mais gerais destas políticas, fundiárias e de saúde e educação, buscando interpretar de que forma tal oscilação entre redistribuição e reconhecimento ajudam a compreender os seus atuais formatos, assim como os desafios que se apresentam a elas.

## **UMA POLÍTICA DIFERENCIADA SOB AMEAÇA: A REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

A maior importância do decreto presidencial 4788 (20.11.2003) está na definição das condições de execução das ações de regularização de territórios quilombolas. Ele revogou um decreto do governo anterior, de 2001, e incorporou boa parte dos debates em torno do Projeto de Lei de 1997 que havia sido vetado pelo governo FHC às vésperas de sua aprovação,

em 2002. Ignorando as objeções impostas<sup>3</sup>, o decreto 4788 estabeleceu o Incra como o responsável pelo processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas, incorporou o direito destas ao autoreconhecimento<sup>4</sup>, restituiu a possibilidade de desapropriações e, finalmente, estabeleceu que a titulação deve se efetuar em nome de entidade representativa da comunidade. Este último aspecto é importante tanto por incorporar uma perspectiva comunitarista ao artigo constitucional (um direito de coletividades e não de indivíduos), quanto por dar à noção de “terra” a dimensão conceitual de território: nela se incluem não só a terra diretamente ocupada no momento específico da titulação, mas todos os espaços que fazem parte de seus usos, costumes e tradições e/ou que possuem os recursos ambientais necessários à sua manutenção e às reminiscências históricas que permitam perpetuar sua memória. As ações de regularização só seriam retomadas na prática, porém, com a edição das Instruções Normativas internas ao Incra, em 2005.

Tecnicamente, o processo de regularização quilombola é composto por quatro grandes etapas. Ele tem início com uma autodeclaração da comunidade como quilombola e sua solicitação de regularização fundiária ao INCRA, que, então, inicia um procedimento. O primeiro passo deste procedimento é a elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), composto por diversos relatórios parciais: relatório antropológico, planta e memorial descritivos, cadastro das

---

3 O Governo FHC produziu três peças acerca do citado artigo constitucional: uma Medida Provisória, transformada em um Decreto presidencial em 2001 (nº 3.912, de 10.09.2001), um parecer da Casa Civil (no. 1490, do mesmo dia) e a Mensagem Presidencial 370, de 2002, publicada como justificativa do veto ao Projeto de Lei de 1997, que já estava pronto para ser sancionado. O fundamental dos seus argumentos e impedimentos pode ser resumido nos seguintes pontos: (a) 2001 era estabelecido como prazo máximo para o encaminhamento das demandas por regularização fundiária quilombola, depois do que elas dependeriam de votação de lei especial; (b) entre os critérios de reconhecimento passava-se a exigir que as comunidades comprovassem uma história de cem anos de “posse pacífica” da terra, desde 13 de maio de 1888, até a data de promulgação da Constituição de 1988; (c) as terras destinadas aos remanescentes de quilombos passavam a ser consideradas não passíveis de desapropriação, porque se supunha serem todas devolutas; (d) declarava que o direito estabelecido na Constituição dizia respeito aos indivíduos “remanescentes das comunidades de quilombos” e não às “comunidades”. Este último ponto era acrescido como estratégia de descaracterizar os direitos territoriais quilombolas como direitos coletivos, de forma a impedir a continuidade da atuação do Ministério Público Federal.

4 Adequação da legislação brasileira às determinações da Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ratificada pelo Brasil em 2002.

famílias quilombolas e dos ocupantes não quilombolas, levantamento da cadeia dominial da terra e identificação da sobreposição de outras áreas de interesse. A partir destes relatórios, o órgão produz um “parecer conclusivo” do RTID, que deve ser divulgado por meio da publicação nos diários oficiais da União (DOU), do Estado (DOE) e na municipalidade, assim como pela notificação direta dos eventuais ocupantes não quilombolas, proprietários confrontantes e instituições do Estado com possíveis interesses na área delimitada. Neste momento começa a segunda grande etapa, relativa à recepção e julgamentos das contestações: depois da publicação do relatório conta-se um prazo para eventuais contestações (30 dias para instituições estatais e 90 dias para particulares), que são submetidas ao Comitê de Decisão Regional do INCRA. Dependendo da decisão do comitê, é publicada nova portaria do órgão (DOU, DOE e municipalidade) com a eventual aprovação definitiva do RTID. A terceira grande etapa é do desembaraçamento e desintrusão do território: abrem-se as análises da situação fundiária do território definido, procedendo-se às decorrentes desapropriações de títulos válidos ou dos reassentamento dos pequenos ocupantes não quilombolas. Finalmente, no último bloco de etapas, demarca-se o território, titula-se em nome da associação comunitária quilombola e, finalmente, registra-se o título em cartório e no Registro de imóveis.

Para dar início aos procedimentos descritos acima, o órgão passou a firmar convênios com as universidades federais e estaduais tendo em vista a realização dos relatórios antropológicos<sup>5</sup>, cujos produtos começaram a vir a público a partir de 2006. O resultado imediato deste avanço, porém, antes de qualquer regularização fundiária efetiva, foi a mobilização dos ruralistas e grandes proprietários rurais.

Atualmente existem 185 terras de comunidades quilombolas tituladas no Brasil. O próprio INCRA, porém, não tem conseguido fazer os processos internos avançarem. Apesar das informações de que existiriam cerca de 600 processos abertos, destes cerca de 380 tem apenas um

---

5 Não será possível explorar o assunto aqui, mas vale registrar a importância destes convênios na estruturação de grupos de pesquisa destinados especificamente ao tema ou que têm redirecionado seus interesses para ele, na sua totalidade vinculados a departamentos de pós-graduação em Antropologia Social. Isso tem fomentado a organização de um campo que estará sendo alimentado (e, com sorte, renovado) nos próximos anos com os desdobramentos acadêmicos (dissertações e teses) dos relatórios atuais.

número de protocolo, não tendo efetivamente iniciado qualquer procedimento. No ano de 2008 o órgão só publicou 10 portarias de reconhecimento e somente 19 RTIDs, não chegando a titular nenhuma terra, contra apenas duas titulações no ano de 2007. As 23 comunidades quilombolas com terras tituladas em 2008 decorrem exclusivamente de processos movidos pelos governos estaduais do Pará, Piauí e Maranhão.<sup>6</sup>

Mesmo com esse número pífio de titulações, a partir de maio de 2007 a abordagem desfavorável ao avanço dos direitos quilombolas na grande imprensa brasileira ampliou-se e tornou-se sistemática. Uma série de reportagens extensas ocuparam espaços nobres de jornais impressos, assim como o horário nobre do maior telejornal do país (e de afiliadas regionais)<sup>7</sup>. Por outro lado, tal investida teve resposta da parte dos setores favoráveis à manutenção dos direitos quilombolas, com diversas tomadas de posição de setores profissionais e do movimento social e, aos poucos, os quilombolas foram sendo incorporados no repertório dos movimentos sociais mais importantes da conjuntura, ao lado de movimentos mais antigos e consolidados, como o indígena e o dos Sem Terra.

As marcas mais constantes das matérias desfavoráveis aos quilombolas nos servem de roteiro dos itens que vão alimentando tanto um opinião pública mais conservadora quanto dos argumentos mobilizados, seja no judiciário ou no legislativo, contra a consolidação destes direitos: a permanente reafirmação do significado colonial e imperial de quilombo (que desconhece todo o debate social e jurídico acumulado desde 1995); as acusações de falsificação identitária por parte das próprias comunidades quilombolas (sob o argumento de que elas não se diziam quilombolas até pouco tempo ou de que parte dos seus moradores – em geral a parte que mantém relações de dependência com os grandes proprietários locais – se recusa a classificar-se como quilombola) e, finalmente, deslegitimação dos processos de regularização fundiária abertos pelo INCRA.

---

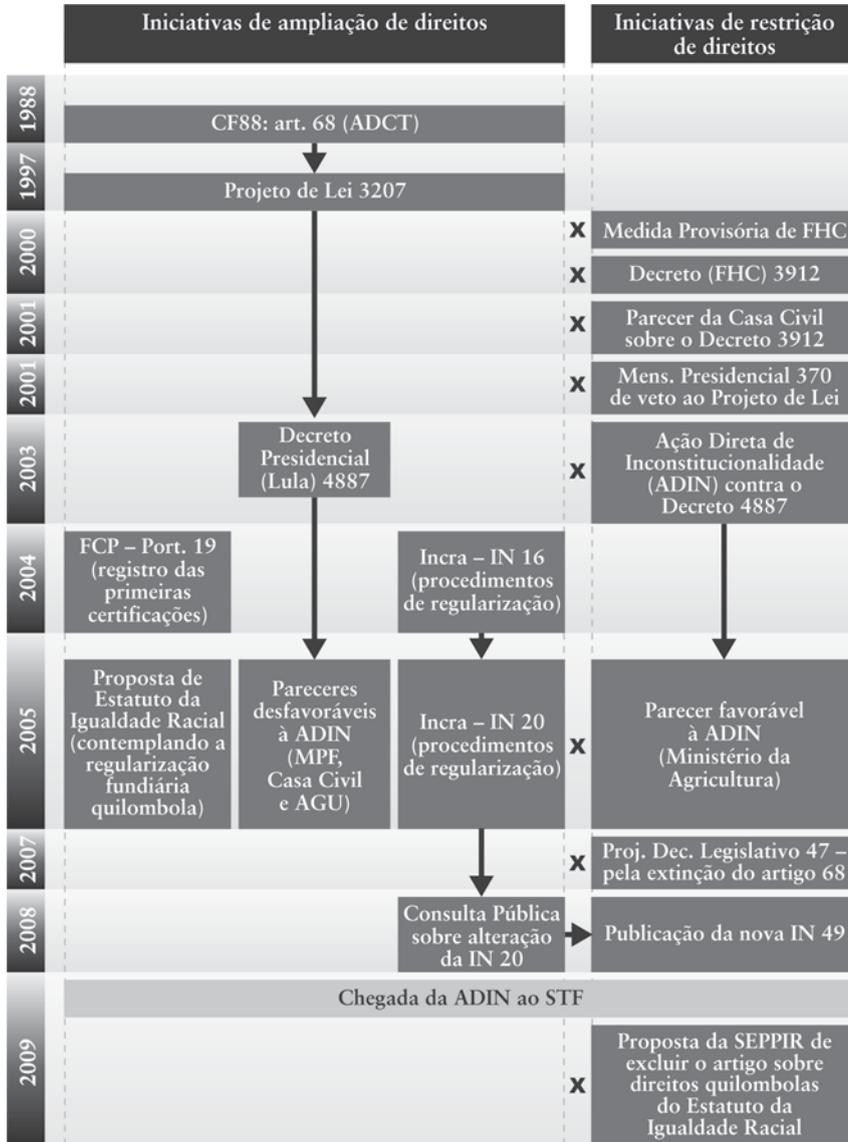
6 Cf. o site da Comissão Pró-Índio de São Paulo (<http://www.cpis.org.br/terras/index.asp>).

7 A partir de 2007, além da citada multiplicação de matérias jornalísticas nas primeiras páginas de jornais como O Globo e o Estado de São Paulo, há a articulação de um pseudomovimento social, intitulado “Paz no Campo”, que reúne notórios componentes da antiga TFP (Tradição Família e Propriedade). Para uma apresentação e um levantamento crítico dessa abordagem da mídia ver “Dossiê Imprensa Antiquilombola” no site Observatório Quilombola ([www.koinonia.org.br/oq](http://www.koinonia.org.br/oq)).

## DEBATE SOBRE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

88

CAMINHOS CONVERGENTES: ESTADO E SOCIEDADE NA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL



Fonte: adaptado de Arruti, 2008.

Nos planos legislativo e judiciário, este embate se traduz na proposição de um projeto de lei que busca sustar os efeitos do decreto presidencial 4887/2003 e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o próprio decreto. Como forma de mediar as perdas políticas que ameaçam com a queda do decreto, no final de 2007 o governo federal aceitou negociar com a oposição, decidindo adotar limites na aplicação do decreto por meio da alteração dos procedimentos de reconhecimento e de regularização fundiárias previstos pelo decreto.

Assim, a Fundação Cultural Palmares (portaria N° 98 de 26 de novembro de 2007) aprovou novas regras para o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, segundo as quais se torna possível rever as certidões já entregues às comunidades quilombolas e o processo implica na entrega, por parte das comunidades de uma série de documentos, tais como a ata de assembleia em que aprova o seu reconhecimento como quilombola, dados, documentos, fotos, reportagens e estudos que eventualmente já tenham sido produzidos sobre ela, além de um relato sintético da história da comunidade. Da mesma forma, o Incra reeditou a instrução normativa que regula o processo de regulação fundiária quilombola, tornando-o mais complexo e lento: a certidão da FCP tornou-se obrigatória e os critérios de realização do RTID e, em especial, do relatório antropológico tornaram-se mais complexos, com a inclusão de uma longa lista de itens padronizados e obrigatórios inúteis e até mesmo perigosos, já que, apesar de nem todos os itens poderem ser preenchidos na descrição de todas as áreas, a sua existência na norma possibilita a argumentação puramente formal no plano jurídico, no sentido da sua impugnação.

Em torno destas mudanças há, porém, todo um debate relativo aos novos padrões de tomada de decisão a que o governo brasileiro está submetido na elaboração de execução de políticas públicas dirigidas ou que tenham efeito sobre populações tradicionais. Os acordos internacionais com que o Brasil se comprometeu, entre eles a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, implicam o Governo Federal na obrigação de submeter tais decisões a uma Consulta às próprias comunidades interessadas. Os procedimentos adotados na resposta a tais obrigações devem ser considerados, portanto, como parte das próprias políticas públicas voltadas a tais populações. Se no caso

das mudanças operadas pela FCP não houve maiores reações, em função do lugar periférico ocupado pelo órgão no processo de regularização fundiária; no caso da alteração da Instrução Normativa do INCRA houve grande reação por parte do movimento quilombola, assessores e estudiosos do tema.

Em resposta a tal reação o governo tentou, primeiro, realizar uma consulta de forma improvisada e sem convocação oficial antecipada, lançando mão da presença de lideranças quilombolas em Brasília por outros motivos. Se esta tentativa tivesse obtido sucesso, a consulta teria sido um ato protocolar, puramente formal, realizado apenas para ratificar uma decisão que o governo já havia tomado. As lideranças quilombolas, porém, se recusaram a participar desta forma e propuseram transformar a Consulta Nacional em um processo de consulta amplamente informativo, participativo e de caráter nacional, que permita estabelecer um patamar mínimo de comunicação com o conjunto das comunidades quilombolas, informando-lhes sobre o objeto da consulta e colhendo delas, por meio de suas representações locais, estaduais e nacionais, as dúvidas, queixas, denúncias e sugestões que devem informar os debates. A Advocacia Geral da União (AGU), porém, recusou a proposta e impôs um formato de consulta sucinto, no qual, apesar de não conseguir impor os pontos fundamentais de sua proposta de mudança às lideranças quilombolas, manteve-os em suspenso para que o presidente da república tomasse a decisão de *tertius*. Seis meses depois da Consulta, a Instrução Normativa 49 foi publicada com o mesmo texto que foi rejeitado pelos quilombolas e denunciado pelas organizações da sociedade civil.

Ao lado da mudança nas normas da FCP e do Incra, a bancada ruralista no Congresso Nacional conseguiu impor dois novos avanços significativos na campanha contra os direitos quilombolas. De um lado, ela passou a impor forte resistência em aprovar o Estatuto da Igualdade Racial se ele continuasse incluindo o artigo relativo à regularização dos territórios quilombolas em sua formulação alinhada ao decreto 4788/2003. Em resposta a isso, a Seppir de fato, cedeu e, tendo em vista o objetivo de aprovar o Estatuto antes das próximas eleições, propôs a retirada do artigo problemático, ainda que em desacordo com as propostas do MDA. De outro lado, o advogado-geral da União, José Dias Tóffoli, emitia depoimento à imprensa oficial no qual declarava ter “o

mesmo entendimento” que o líder da bancada ruralista na Câmara sobre a demarcação de terras quilombolas em ao menos um ponto: só terras “efetivamente ocupadas” pelas comunidades são passíveis de titulação pelo Incra. Este foi o sinal para que o deputado ruralista anunciasse a apresentação à AGU de um novo pedido de revisão do “decreto quilombola”.

Portanto, a conjuntura aberta em 2007 (e ainda de desfecho indefinido, no momento de redação deste texto) segue marcada por um movimento em que se podem identificar ao menos três frentes de ataque à política fundiária de efetiva regularização dos territórios quilombolas: no Supremo Tribunal Federal, onde se questiona a constitucionalidade do decreto 4788/2003, na incorporação pela própria AGU (que por princípio teria a função de defender o decreto presidencial) dos argumentos contrários às definições de “território”, “ocupação” e “autoatribuição” presentes no decreto e, finalmente, no movimento que, no trânsito entre o executivo e o legislativo, antecipa-se na exclusão destes mesmos conceitos do texto final do Estatuto da Igualdade Racial.

## **POLÍTICAS EM BUSCA DE UM CAMINHO PRÓPRIO: EDUCAÇÃO E SAÚDE<sup>8</sup>**

No caso das políticas de saúde e educação quilombola não é possível apresentar o mesmo tipo de análise realizada para o caso da política fundiária. Como elas não foram objeto de normatização própria, elas não tiveram oportunidade de gerar uma controvérsia da mesma natureza. Como elas não resultam de um projeto diferenciado e específico de intervenção, a sua análise tem que se desdobrar pela leitura de uma série de documentos e planos de trabalhos dispersos, que surgem como partes de projetos mais amplos, voltados ora para a população em geral, ora para a população mais pobre, ora para a população rural. É apenas aos poucos, quase sempre pela designação de recortes orçamentários especiais ou pela previsão de estudos preliminares que buscam entender qual seria a sua diferença com relação às outras populações, que as demais políticas

---

8 A maior parte das informações reunidas neste item foi recolhida por meio do sistema de pesquisa livre do Observatório Quilombola <[www.koinonia.org.br](http://www.koinonia.org.br)> – Seção Notícias (Pesquisa: “Saúde” – janeiro de 2005 a junho de 2008 e Pesquisa: “Educação” – janeiro de 2005 a junho de 2008).

públicas se dirigem à população quilombola. A sua observação, porém, já aponta para uma tendência em produzir abordagens especiais, como se estivessem em busca de um caminho próprio. Assim, o que apresentaremos aqui é apenas um breve sumário de um campo de intervenções que ainda está por ser dimensionado e analisado com rigor. Trata-se apenas de um esboço de um trabalho que ainda está por ser feito, já que, para isso, a leitura dos documentos oficiais teria que ser confrontada com dados de campo, provenientes da observação direta da presença, eficácia ou modulações destas políticas entre as próprias comunidades quilombolas. Uma pauta de trabalho que apenas começamos a abordar.

## EDUCAÇÃO

Das oito linhas de Ação do Programa Brasil Quilombola de 2006 – que concentrou todo o orçamento federal dirigido a essas populações – duas são relativas à regularização fundiária, duas ao tema do desenvolvimento local e sustentável e quatro são relativas à educação. Isso não significa que a educação receba metade dos recursos do programa, já que os custos relativos à regularização fundiária e à promoção do desenvolvimento são muito mais elevados. Na verdade, pouco menos de 12% do orçamento do Programa alimenta as quatro linhas de ação diretamente relacionadas à educação. Comparativamente, no entanto, o que chama atenção não é essa fração do Orçamento Quilombola, mas o peso que as ações educativas ganham no conjunto das linhas de ação previstas. Mas qual educação? A princípio, a Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade (Secad) tem organizado as ações dirigidas às comunidades quilombolas contemplando as seguintes vertentes: (a) apoio à formação de professores de educação básica; (b) apoio à distribuição de material didático para o ensino fundamental; (c) apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar nas comunidades; e, finalmente, (d) a capacitação de agentes representativos das comunidades. Este último item tem seu peso ampliado se levamos em conta que uma parte considerável das ações ditas de fomento ao desenvolvimento local e sustentável estão relacionadas à “formação” e “capacitação” destas populações em temas que vão dos direitos humanos ao artesanato, passando pela ecologia e a comercialização. Tendo em mente tais informações, vale fazer três sucintas observações, que nos servem de pauta de trabalho.

1. Quando se fala de educação para quilombolas, trata-se de uma atenção diferenciada para as escolas situadas em territórios quilombolas, mas não de ações para uma escola quilombola diferenciada;
2. Três das quatro linhas de ação voltadas diretamente à educação implicam em transferências de recursos financeiros para municípios que têm presença quilombola, com o objetivo de melhorar as escolas situadas em territórios quilombolas ou que servem a tais populações. No caso dos municípios menores, isso tem mesmo estimulado que as prefeituras reconheçam a presença de tais comunidades, mas não existe nenhum mecanismo que garanta o monitoramento da aplicação destes recursos. As próprias comunidades em geral não sabem da sua existência e continuam enfrentando problemas básicos como, por exemplo, a falta de transporte escolar, que muitas vezes é oferecido pela municipalidade para outras comunidades vizinhas, em flagrante discriminação.
3. O debate sobre educação quilombola tende a avançar nas duas direções em que a reforma educacional iniciada nos anos 1990 aponta. De um lado, para a inclusão das especificidades sociais e históricas das comunidades quilombolas entre os temas relativos à diversidade cultural adotados nos conteúdos curriculares em geral e, especificamente, daqueles estados e municípios nos quais tais comunidades existem, conforme diretriz exposta nos Parâmetros Curriculares Nacionais. De outro, com a discussão sobre a formulação de uma política educacional voltada para as comunidades quilombolas, a exemplo do que já acontece no plano da educação indígena. Para localizar iniciativas neste sentido, é preciso voltar nossa atenção para iniciativas ainda dispersas pelo campo da sociedade civil e mesmo internas ao Estado, e que ainda não estão sistematizadas na forma de uma política. Antes mesmo da LDB e dos PCN, algumas entidades ligadas ao movimento negro e à Igreja Católica dedicavam uma atenção especial a esses grupos. Uma delas é o Centro de Cultura Negra do Maranhão, que oferece desde 1995 cursos de formação para professores que lecionam em oito comunidades do estado.

Em uma visão geral e não exaustiva, identificamos, no âmbito federal, algumas iniciativas que ainda assumem uma forma pouco articulada e continuada, dentre as quais destacamos as seguintes:

## INICIATIVAS FEDERAIS RELATIVAS À EDUCAÇÃO QUILOMBOLA

Iniciativa (período)	Instância e responsáveis	Objetivos	Ações, produtos, efeitos
Projeto Vida e História das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil (1998-2001)	<p>Coordenação Geral de Articulação e Integração dos Sistemas de Ensino Fundamental (Caise) do MEC;</p> <p>Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério de Educação;</p> <p>Pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB)</p>	<p>Criar canais de acesso à história política e cultural dos quilombos e promover o fortalecimento da construção da sua autoimagem;</p> <p>Proporcionar aos docentes e estudantes do ensino fundamental a oportunidade de conhecer e valorizar a pluralidade do patrimônio sociocultural brasileiro.</p>	<p>A equipe da Caise visitou diversas comunidades negras para fazer o levantamento de suas necessidades.</p> <p>Realizou um livro, um caderno de atividades, um encarte para o professor e uma exposição itinerante de fotografia sobre a história e o modo de vida Kalunga.</p> <p>A partir de então, alguns municípios passaram a receber verbas específicas para trabalhar com comunidades de afrodescendentes, provenientes do Fundescola.</p>
Oficinas para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos (2000)	<p>Realização da Caise e Fundação Cultural Palmares;</p> <p>Apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);</p> <p>Coordenação da Casa Civil da Presidência da República</p>	<p>Elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades;</p> <p>Estabelecer estratégias de ação conjunta e tecer uma rede de relacionamentos que permitisse redesenhar o quadro de desigualdades por origem étnica, especificamente as de descendência africana</p>	<p>Os debates realizados nessas oficinas tiveram como referência as análises e as diretrizes políticas apresentadas no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003;</p> <p>A primeira oficina, em abril de 2000, ocorreu em Brasília e a segunda, em junho do mesmo ano, no Campinho da Independência, em Paraty/RJ.</p>

Iniciativa (período)	Instância e responsáveis	Objetivos	Ações, produtos, efeitos
Quilombinho – Primeiro Encontro Nacional de Crianças e Adolescentes (2007)	Promovido pela Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ), Seppir, Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Nacional de Juventude, pelos ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fundação Cultural Palmares (FCP), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pela Unicef.	Promover a troca de diferentes experiências em políticas públicas para quilombos;  Discutir os resultados da pesquisa da Unicef sobre a situação nutricional quilombola.	Foram reunidas em Brasília, no início de julho de 2007, cerca de 100 crianças entre 7 a 18 anos de 60 comunidades quilombolas de 22 estados;  Resultado: carta com propostas de políticas públicas que enfatizam o respeito aos saberes tradicionais e à cultura local, entre eles, principalmente, a promoção de uma escola diferenciada quilombola, com professores da própria comunidade.  A Carta foi enviada a organismos internacionais, órgãos do governo e organizações não-governamentais.

Fonte: BRASIL, 2002:363-364

Em paralelo a tais projetos e oficinas, o Governo Federal deu um importante passo na criação de bases oficiais de dados sobre a educação nas comunidades quilombolas, fundamental para qualquer avaliação e planejamento do tema. A partir de 2004, o Censo Escolar realizado pelo Inep em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, passou a incluir um item de diferenciação e identificação das escolas localizadas em áreas de remanescentes de quilombos. Há vários problemas que um levantamento como este enfrenta para ser capaz de produzir uma imagem minimamente próxima da situação escolar

quilombola. O principal critério de identificação destas escolas, por exemplo, é o formulário preenchido pelo administrador do estabelecimento, o que nos coloca problemas variados, desde o conhecimento da questão por parte deste administrador, até as eventuais resistências que estes podem impor ao reconhecimento do grupo. Por outro lado, há o fato destas escolas serem apenas aquelas localizadas em áreas de remanescentes de quilombos, o que deixa de fora um grande número de comunidades e estudantes que são obrigados a frequentar escolas em povoados, cidades ou municípios vizinhos. Tais números, portanto, estão longe de serem precisos, mas, de qualquer forma, é significativo que, no decorrer dos três censos a que já é possível ter acesso, de 2004 a 2006, o número de escolas tenha começado em aproximadamente 630, para duplicar a cada ano. Isso mostra a extensão e importância que tal recorte pode ganhar em muito pouco tempo para uma reflexão sobre a situação escolar brasileira, comparável e, talvez mais extensa que aquela já dada à questão das escolas indígenas.

Reflexo desta percepção do governo federal foram a edição do decreto nº 6040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades e Povos Tradicionais do Brasil – PNPCT, e da Resolução nº. 8/2009 do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). O Decreto nº 6040, de 2007 indicou novos elementos para a oferta de escolarização em territórios de Comunidades e Povos Tradicionais, nas quais se incluem as comunidades quilombolas. Já a Resolução nº 8, publicada em 2009, *estabeleceu novas “orientações e diretrizes para a execução de projetos educacionais de formação continuada de professores e elaboração de material didático específico para alunos e professores da educação básica nas áreas de remanescentes de quilombos”*.

Em comparação com os avanços da educação indígena, o debate sobre uma possível pauta para o debate acerca de uma educação diferenciada quilombola ainda é incipiente, mas justamente por isso ele constitui um campo de observação privilegiado sobre os atores, redes, razões e categorias que marcam a emergência de demandas específicas por uma educação diferenciada, assim como (de que forma, por que meios e sob que constrangimentos e adequações) tais demandas são incorporadas na definição de uma política pública. Em especial se tivermos em conta que,

neste caso, assim como já havia acontecido no campo da regularização fundiária, as iniciativas estaduais têm avançado mais rápido que a federal. Se, os primeiros processos de regularização fundiária, anteriores ao atual decreto de 2003, foram promovidos principalmente pelos Institutos de Terra do Pará e de São Paulo, inclusive com a produção de normas estaduais específicas, no caso das iniciativas voltadas à definição de uma educação diferenciada, podemos destacar aquelas que ocorrem nos estados do Paraná, de São Paulo e de Pernambuco<sup>9</sup>.

## SAÚDE

No campo da Saúde, as iniciativas estão todas concentradas no PAC Quilombola e quase completamente centradas nas obras de saneamento e infraestrutura. No relatório do Ministério da Saúde, por sua vez, as ações voltadas à população quilombola estão, em geral, marcadas pela ideia de “incentivo à equidade”, por meio da extensão da cobertura de ações já existentes, tais como o Programa de Habitação e Saneamento, as ações de segurança alimentar e nutricional e a Estratégia de Saúde da Família (ESF). Além disso, fala-se também na “realização de oficinas de mobilização social e educação em saúde” específicas e na inclusão, entre os critérios de elegibilidade para financiamento e execução de projetos de saneamento em municípios com população menor que 30 mil habitantes, da presença de comunidades quilombolas, além dos assentamentos e reservas extrativistas.

Há, porém, em meio a tais ações, algumas iniciativas capazes de alterar esse padrão de políticas. São as iniciativas relativas à pesquisa

---

9 Mas, neste caso, nem sempre tais iniciativas têm origem no estado. O estado é o principal promotor de uma política diferenciada para a população quilombola apenas no Paraná, onde, no início de 2009, destacou-se do núcleo da secretaria de educação do estado voltado para a educação rural um núcleo voltado especificamente para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Comunidades Quilombolas. Em Pernambuco, por outro lado, há uma iniciativa de produção de um censo escolar especificamente quilombola, que aponta para a mobilização de recursos para o tema, mas as primeiras e principais iniciativas no sentido de discutir a especificidade desta educação (formação de professores e produção de material didático) correm por parte de organizações da sociedade civil, em especial aquelas já vinculadas à educação diferenciada indígena, como é o caso do Centro de Cultura Luis Freire. Finalmente, no caso de São Paulo, as iniciativas correm principalmente sob a forma de projetos de extensão universitária e, também principalmente no campo da formação e capacitação para o desenvolvimento sustentável. As principais delas correm por conta da Unicamp.

da situação e das particularidades da saúde da população quilombola. Assim, no citado relatório do Ministério da Saúde, estão indicadas como atividades previstas: uma pesquisa da Fiocruz sobre a Situação Epidemiológica e Ambiental de Populações Quilombolas da Região Norte; um “inquérito nacional” da Secretaria de Atenção à Saúde sobre as condições gerais de vida e de saúde da população quilombola; e a inclusão de uma recomendação específica, da Secretaria de Educação Permanente e Produção de Conhecimento, “para o desenvolvimento de pesquisas junto às populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas”. A primeira iniciativa neste sentido foi realizada na forma da “Chamada Nutricional Quilombola”, que implicou em uma avaliação nutricional de crianças de zero a cinco anos, realizada em agosto de 2006 (e publicada em maio de 2007), durante a segunda etapa da Campanha Nacional de Vacinação. A avaliação foi montada com base em informações colhidas junto a pouco menos de três mil crianças que compareceram aos postos de vacinação, localizados em 60 comunidades quilombolas de 22 estados.

Os dados nos dão um retrato duro não só da situação atual destas comunidades, como do futuro que vem sendo desenhado para elas. A Chamada registra que a proporção de crianças quilombolas de até cinco anos desnutridas é 76,1% maior do que na população brasileira e 44,6% maior do que na população rural. Pouco mais de oito por cento delas apresentam déficit na relação entre peso e idade, contra 4,6% para o total do país e 5,6% das que moram na zona rural. Com relação à desnutrição indicada por déficit de crescimento, a Chamada mostra que mais de 11% das crianças quilombolas têm altura inferior aos padrões recomendados pela OMS (Organização Mundial da Saúde), contra 10,5% para os dados nacionais. Tais características estão diretamente relacionadas às condições de suas famílias, que refletem as condições de toda a sua comunidade. Como registra a mesma pesquisa, 90,9% das crianças quilombolas moram em domicílio com renda familiar inferior a R\$ 424 por mês e mais da metade (57,5%) vive em lares com renda total menor de R\$ 207. Conseqüentemente, apenas 3,2% das crianças moram em residência com acesso a rede pública de esgoto (contra 45,6% dos brasileiros).

Tais números apontam para a importância de uma política que simplesmente enfatize a oferta de políticas públicas a uma população historicamente excluída. Diante deste quadro, a simples expansão efetiva ou a atenção especial na aplicação de políticas públicas que, classificadas como universais ficam longe de alcançar o conjunto da população, já produzirá resultados relevantes sobre a situação da população quilombola. Uma tarefa importante e imediata, derivada desta decisão, está, portanto, na elaboração de mecanismos confiáveis de controle social sobre a aplicação destes recursos, assim como do monitoramento dos impactos reais destes investimentos.

Abaixo apresentamos quadro-resumo do planejamento de ações do Ministério da Saúde para a população quilombola (entre 2004 e 2005):

#### INICIATIVAS FEDERAIS RELATIVAS À SAÚDE QUILOMBOLA

Instância	Instrumentos	Ações
Gabinete do Ministro	Portaria nº 719, de 16/4/2004;	Cria o Grupo da Terra, com a finalidade de acompanhar a implantação da Política de Saúde para a População do Campo e detalhar as ações a serem implementadas, incluindo um representante da Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).
	Portaria nº 1.434, de 14/7/2004	Aumenta em 50% o valor atual do repasse relativo às equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal que, nos municípios com população remanescente de quilombos, atuam nesse tipo de comunidades.
Secretaria-Executiva	Plano Plurianual para quilombolas;	Previsão de recursos para pesquisa de avaliação do impacto, do incentivo à equidade nos municípios onde estão situadas essas comunidades.
	Plano de Etnodesenvolvimento para as Comunidades Remanescentes de Quilombos (Plano Brasil Quilombola)	Representação do Ministério da Saúde no Comitê Gestor do Plano Brasil Quilombola.

Instância	Instrumentos	Ações
Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)	Programa Nacional de Imunizações;	Incluiu atividades de sensibilização e norteamentos, visando à extensão de cobertura e a uma maior qualidade nas ações já existentes, voltadas para a população negra.
	Plano Anual de Trabalho;	Inclui meta de 95% de cobertura vacinal nas áreas de quilombos com equipes da ESF.
	Estratégia de Saúde da Família	
Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) Em parceria com: Ministério das Cidades, Seppir, CEF, Agência Goiana de Habitação, FCP, UnB/Fubra.	Portaria Funasa nº 106, de 4/3/2004;	Define como critérios de elegibilidade para financiamento e execução de projetos de saneamento, em municípios com população menor que 30 mil habitantes, comunidades remanescentes de quilombos, assentamentos e reservas extrativistas.
	Protocolo de Intenções para o Programa de Habitação e Saneamento para Quilombos (PHSQ) no interior do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), em parceria com o Ministério das Cidades, a Fundação Palmares e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (14 de dezembro de 2004)	Projeto de criação de um segmento do PSH, com a previsão inicial de investir R\$ 27 milhões na primeira etapa, destinados à execução integrada de ações de moradia e saneamento para 250 mil quilombolas, espalhados em 743 comunidades no prazo de quatro anos.
Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Publicação de pesquisa	Pesquisa sobre a Situação Epidemiológica e Ambiental de Populações Quilombolas da Região Norte.

Instância	Instrumentos	Ações
Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde	Linha 'Atenção à Saúde'	<p>Reforçar a utilização do incentivo financeiro para fixação de profissionais em áreas de difícil acesso, incluindo aquelas onde estão localizadas as comunidades quilombolas.</p> <p>Realizar inquérito nacional sobre as condições gerais de vida e de saúde da população quilombola.</p> <p>Garantir a cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) nas comunidades quilombolas de áreas rurais e urbanas, com adequação às especificidades e definição de referência e contrareferência.</p> <p>Fortalecer as ações de segurança alimentar e nutricional dirigidas à população negra, priorizando a população quilombola.</p> <p>Garantir infraestrutura para saneamento e acesso às comunidades quilombolas.</p> <p>Implementar ações de saneamento básico e vigilância ambiental e de vigilância em saúde.</p>
	Resolução nº 196/96, do CNS	<p>Inclusão de uma recomendação específica para o desenvolvimento de pesquisas, junto às populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas, levando em consideração suas vulnerabilidades, bem como a criação de mecanismos de monitoramento dessas pesquisas.</p> <p>Retorno dos benefícios das pesquisas realizadas junto às comunidades negras tradicionais (quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas).</p>

OBS: O Protocolo de Intenções para o Programa de Habitação e Saneamento para Quilombos (PHSQ) – O projeto piloto foi assinado com a comunidade dos Kalungas em março de 2004, cobrindo as cidades de Monte Alegre, Cavalcante e Teresina de Goiás (GO) e uma população de aproximadamente 4.000 pessoas (890 famílias), com a previsão da construção de 400 moradias e reforma de outras 400. Realização de oficinas de mobilização social e educação em saúde, com as comunidades Kalunga e formação de comitê composto por 11 representantes comunitários que darão continuidade ao processo de mobilização, visando garantir o funcionamento e a sustentabilidade dos projetos de saneamento. O projeto de Melhorias Sanitárias Domiciliares, orçado em R\$ 2,8 milhões, prevê a construção de 1.200 banheiros nas comunidades quilombolas dos municípios goianos.

O campo da saúde no Brasil também dispõe de exemplos que nos chamam atenção para o fato de que a simples expansão da oferta do serviço de saúde pode não dar conta de certos nós no atendimento da população. Isso pode ser percebido em vários segmentos das populações de periferia ou rurais, mas o exemplo mais bem trabalhado e com a reflexão mais acabada sobre a necessidade de se pensar em uma política diferenciada de saúde que dê conta das particularidades das diferenças culturais que marcam a população brasileira é relativo à população indígena.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para encerrar este texto, gostaríamos de apontar dois planos de análise ou pautas de investigação, a título de considerações finais. Um deles tenta um caminho de interpretação das políticas públicas para quilombos buscando apoio e respaldo no debate entre reconhecimento e redistribuição. O outro aponta para um aprofundamento empírico desta análise, no sentido de se perguntar sobre as condições de efetivação das citadas políticas, colocando em pauta os temas da participação e da representação.

Segundo Fraser, se a inibição da expressão e da comunicação está enraizada na falta de reconhecimento cultural, é no plano político-econômico que ela se realiza, por meio dos processos institucionais sistemáticos que impedem as pessoas de aprender e usar habilidades. O problema para a autora está na sugestão implícita na postura culturalista, de que as capacidades e habilidades das pessoas oprimidas estão de certo modo intactas, bastando que se restitua – ou, na verdade, institua – o seu reconhecimento (ruptura com os modos históricos de menosprezo relativo aos seus modos de expressão) para que a injustiça com tais grupos possa ser sanada. A perspectiva que enfatiza a dimensão político-econômica, por outro lado, sugere que certas capacidades destes grupos podem não ter sido realizadas, já que a falta de oportunidade para crescer, aprender e aumentar suas habilidades em um trabalho socialmente valorizado foram histórica e sistematicamente bloqueadas. Para Fraser, as políticas de reconhecimento correm o risco de dissociar os aspectos culturais dos aspectos materiais de realização da cultura.

Curiosamente, quando nós observamos o que ocorre com as políticas públicas para quilombos esta distinção também pode ser percebida, ainda que de forma relativamente transformada. Tomando por válida a distinção que sugerimos entre dois tipos de políticas para comunidades quilombolas – aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão e atenção diferenciada de políticas universais ou focadas na pobreza – seria necessário nos perguntarmos sobre quais os efeitos desta distinção e, se, no limite, ela aponta para os mesmos riscos indicados por Fraser.

Retomando o que já foi visto, o ano de 2003 marcou o início de uma etapa de aprofundamento daquilo que havia sido feito de forma apenas tentativa e semanticamente vacilante na Constituição de 1988: uma ruptura com a “afinidade eletiva” entre o “negro” e a “cultura” no trato dado ao tema das relações raciais por parte do Estado brasileiro. O debate que resultou na redação final do artigo sobre os “remanescentes das comunidades de quilombos” e que partiu ao meio a sua formulação original<sup>10</sup>, já havia levando uma parte dos seus objetivos para o capítulo da cultura (CF88, artigos 215 e 216), enquanto deixava a outra, relativa aos objetivos fundiários, entre os dispositivos constitucionais transitórios (CF88- 68 ADCT). Uma repartição que está muito próxima, senão perfeitamente decalcada, da oposição entre reconhecimento e redistribuição. Mas foi só com o decreto presidencial de 2003 que o Governo Federal abriria caminho, 15 anos depois, para que o tema das terras das comunidades negras fosse efetivamente incorporado como objeto de política pública em âmbito nacional.

O Decreto realizou isso por meio do deslocamento institucional do tema: de uma atribuição exclusiva da Fundação Cultural Palmares (Ministério da Cultura) para uma atribuição partilhada entre vários ministérios, cujas ações deveriam ser coordenadas pela Seppir (Presidência da República), mas que tem no Incra (Ministério do Desenvolvimento Agrário) o principal de suas ações. Com isso podemos dizer que os quilombos deixaram de ser um tema exclusivo da política cultural para serem reconhecidos como uma parcela da população nacional que

---

10 Arruti, 2006.

deve ser atendida de forma diferenciada pelo conjunto das políticas públicas redistributivas. Esta passagem teve dois efeitos associados. Por um lado, os quilombolas passaram a ocupar a pauta da problemática agrária e agrícola brasileira, ainda que sob um estatuto ambíguo e frágil, no qual se conjugam elementos que emergem da experiência legal, administrativa e técnica das políticas de reforma agrária (redistributiva) e indigenista (de reconhecimento). Por outro lado, a ampliação das políticas de que são público aumentou também o espaço institucional, político e orçamentário das comunidades quilombolas e do seu movimento organizado em âmbito nacional, desencadeando uma forte reação por parte dos interesses ruralistas no Congresso Nacional, mas também de uma reação mais genérica à expansão das políticas de reconhecimento, defesa e mesmo de incentivo à diversidade social e cultural. De quase folclóricos, enfim, os quilombolas tornaram-se ativistas incômodos, localizados no mapa político nacional em algum lugar entre trabalhadores sem terra, os indígenas, as favelas e os universitários cotistas.

Esta passagem, porém, não pode ser vista de forma absoluta e exclusiva. A política fundiária, como vimos, representa um modelo de integração, mais que de oposição entre as perspectivas de reconhecimento e redistribuição. Mas um modelo que não foi adotado de forma global e planejada pelo Estado brasileiro. A observação sobre as outras duas políticas observadas aqui, de saúde e de educação, chama atenção para como os quilombolas estão sendo incorporados nas demais políticas públicas de uma forma apenas redistributivista. Uma síntese do mesmo tipo apenas começa a ser vislumbrada.

No caso da política de saúde, por exemplo, o modelo mais próximo disponível é o modelo da saúde indígena, que vem incorporando uma série de mudanças derivadas da observação da alteridade destas populações com relação às representações de saúde e doença e às práticas terapêuticas da biomedicina. A observação dos novos procedimentos derivados deste reconhecimento é capaz de nos oferecer um modelo para o trato da diversidade no plano das políticas de saúde, suficientemente abstrato para servir a uma reflexão sobre a formulação das políticas de saúde para quilombos.

Os principais conceitos que sustentam tal modelo são: “atenção diferenciada” e “práticas de autoatenção”. Aquilo que se chama de *práticas*

*de autoatenção* diz respeito tanto aos processos de produção biossocial do grupo, nos quais estão expressos os usos e costumes de base cultural dos recursos ambientais, corporais e sociais, quanto às concepções de saúde e doença e estratégias e práticas terapêuticas. A *atenção diferenciada* não implica na incorporação das práticas tradicionais (as práticas de autoatenção) aos serviços de saúde primária, mas da articulação entre ambos. Não se trata de soma ou sobreposição, mas do diálogo entre estes dois campos de saberes e práticas. O maior e melhor argumento em favor da *atenção diferenciada*, definida desta forma, está na pura e simples observação de que tal articulação entre as *práticas de autoatenção* e as práticas médicas convencionais se dão inevitavelmente no cotidiano do atendimento médico, independentemente das concepções dos profissionais da área médica. Quando isso é revelado o conflito se estabelece pela tentativa de se impor o modelo médico sobre o tradicional, quando não é revelado os procedimentos médicos convencionais simplesmente não são seguidos ou respeitados, do que resulta a sua ineficácia. Daí a proposta de se pensar teórica e praticamente tal articulação, para que ela reduza o conflito e possa produzir uma ação eficaz.

Disso resultam campos de investigação teórica e prática que devem estar em vista da elaboração de uma política de saúde quilombola. O da *intermedicalidade*, que busca dar conta do campo de tradições medicinais que estão em interação em qualquer situação prática de atenção e que ultrapassa e cruza a dicotomia aparente e inicial que opõe medicina indígena e biomedicina. E o do *campo prático dos agentes terapêuticos*, que já não aponta para os conteúdos dos diferentes conhecimentos terapêuticos, mas para a práxis do cuidado cotidiano em situações de intermedicalidade ou das mediações prático-cognitivas: a trama de relações desiguais de poder e de interesses locais e extralocais que não fazem parte do conhecimento médico, mas interferem diretamente sobre a sua operacionalização e, eventualmente, na sua eficácia terapêutica.

Algo semelhante tende a acontecer na política de educação, ainda que de forma muito mais incipiente, por enquanto. Se no caso da política de saúde estamos diante de uma estrutura unificada nacionalmente, e fortemente estruturada sob o Sistema Único de Saúde, que já incorpora em larga escala a categoria de saúde indígena, no caso da educação, pela própria forma pela qual esta política é pensada, estamos diante de

condições institucionais muito mais fragmentadas e de experiências muito incipientes. Ao contrário do que ocorre na saúde, a política educacional privilegia a autonomia dos diversos níveis de organização educacional e até mesmo das escolas tomadas individualmente. De outro lado, a experiência das escolas indígenas, oficialmente reconhecidas desde 1999 estão fundadas em experiências locais, quase sempre muito coladas à militância missionária cristã, que não tem a mesma presença entre os quilombolas, e que não encontram a mesma estrutura de generalização que está disponível para a saúde. De qualquer forma, o início de discussão sobre uma escola quilombola vai ganhando espaço por meio de experiências regionais, notadamente nos estados do Paraná, de São Paulo e de Pernambuco, curiosamente sustentadas nas experiências do movimento negro, da extensão universitária agrícola e na educação indígena, respectivamente. De qualquer forma, tais experiências começam a apontar para o fato de que a iniciativa do MEC em contar as “escolas localizadas em áreas quilombolas” e a atribuição de uma cota de recurso a mais a estas escolas parece não dar conta das mudanças necessárias à efetiva escolarização destas comunidades, muito menos à concepção que tais comunidades têm de educação ou às demandas que elas têm com relação às suas escolas. No lugar disso emerge um debate sobre o que seria uma “escola quilombola”.

O segundo e último ponto de pauta que gostaríamos de apontar nestas considerações finais está relacionado justamente àquilo que, na linguagem de Fraser, foi chamado de capacidades e habilidades destes grupos discriminados em recepcionar tais políticas públicas, controlar e gerir sua efetivação. Esta questão nos leva ao tema da “participação” destas comunidades em tais políticas, anunciado como parte de seus objetivos.

As condições de elaboração, planejamento e execução de políticas públicas para as comunidades quilombolas têm no decreto presidencial 4788 (20.11.2003) o seu referente mais importante. O decreto define as competências dos órgãos envolvidos na implementação das demais políticas públicas, por meio de um Comitê Gestor, coordenado pela Seppir. O principal objetivo deste Comitê seria elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas, necessariamente com a participação dessas comunidades. Para isso, estabelece-se a obrigação de participação direta das associações quilombolas, assim

constituídas e especialmente adequadas a representar legalmente os interesses destas comunidades. Combinado com esta exigência o governo federal também passa a fomentar a formação de comitês estaduais envolvendo o governo do estado, as prefeituras dos municípios onde existem comunidades quilombolas, a representação local dos quilombolas e as representações dos órgãos federais nos estados, como o Incra, a Funasa, as Delegacias Regionais do Trabalho e o Ibama.

A intenção declarada deste movimento, que acaba por depositar grande importância na ação e nas iniciativas das municipalidades, é democratizante. Ao levar para o plano municipal as discussões, negociações e mesmo o planejamento e a gestão orçamentária das políticas dirigidas às comunidades quilombolas imagina-se que se estaria favorecendo a sua participação, num modelo que aponta cada vez mais para mecanismos associados à ideia de democracia direta. No entanto, isso supõe uma postura favorável do executivo municipal e uma organização quilombola informada e com livre trânsito entre as instâncias oficiais. Infelizmente, porém, estas condições são antes exceção que regra.

Se as noções de participação e de representação são passíveis de manipulação em qualquer contexto societário, no contexto vivido pela maioria destas comunidades a manipulação tem se mostrado recorrente e, talvez, uma regra, confirmada por umas poucas exceções. Seria necessário investigar em que termos tal participação tem se operado e as condições de sua realização, caso a caso, mas se há uma característica da qual partilham todas as comunidades quilombolas, esta é a forma pela qual elas foram historicamente discriminadas pelas populações e poderes locais. Parte do caráter etnicamente distinto que marca seu percurso secular resulta justamente de tal discriminação, que lhes limitou os movimentos, o acesso à documentação, à justiça e mesmo à política. É necessário reconhecer que a grande maioria das comunidades quilombolas foi excluída da educação formal, assim como da participação nas esferas de tomada de decisão, de debate ou mesmo, em alguns casos, foi excluída da simples sociabilidade municipal, em função de processos de segregação profundamente arraigados.

Diante deste quadro, a desejável participação quilombola em tais políticas torna-se ou muito frágil ou puramente formal e o que foi pensado como um incentivo à boa vontade dos poderes municipais com as

comunidades quilombolas, por meio da disponibilidade de novos recursos (quase sempre dotações orçamentárias) destinados especialmente ao atendimento destas comunidades, corre o risco de ter se tornado fonte de prestidigitação: já são numerosos os casos conhecidos de comunidades que são “certificadas” pela FCP por demanda das suas prefeituras, mas sem que a própria comunidade saiba de tal certificação ou do que ela representa, em qualquer sentido, muito menos orçamentário.

Isso faz com que a observação dos números sobre os quais falávamos no início deste artigo, ganhe um sentido absolutamente distinto. A multiplicação dos quilombos está, em muitos municípios, servindo a uma nova forma de exploração destas comunidades, agora por meio do dinheiro público que lhes é destinado e do qual elas não usufruem na forma de políticas públicas. Além disso, tal exploração está associada a pelo menos outros dois efeitos perversos. De um lado, ela tem implicado na criação de associações comunitárias de cima para baixo, totalmente descoladas da noção de representação comunitária e tuteladas pelos interesses políticos locais assentados nas municipalidades. De outro lado, esse processo gera uma importante distorção na representação pública destas comunidades, quando aponta para um crescimento acentuado e acelerado das suas bases, sem que ele contribua efetivamente para consolidação de um movimento regional e nacional quilombola.

Se tivermos em conta a experiência indígena, veremos que no seu caso tanto as agências indigenistas não governamentais quanto as próprias lideranças do movimento aprenderam que há uma contradição prática no ideário da democracia direta quando aplicado, sem os ajustes necessários, ao seu caso. A capacidade de negociação dos atores e agências indígenas não se realiza em seus contextos municipais, mas depende, ao contrário, das esferas ampliadas de diálogo, isto é, uma esfera composta por agentes e agências envolvidos com a defesa dos direitos humanos, da diversidade social, cultural e ambiental, monitorada pela opinião pública, pelas organizações da sociedade civil, pelo Ministério Público e pelas instâncias e acordos multilaterais. De uma forma ou de outra, há aqui uma importante pauta de debate político, para a qual a pesquisa acadêmica sobre os processos concretos de implantação das políticas públicas de recorte étnico pode e deve trazer uma importante contribuição.

Enfim, o avanço da questão quilombola, assim como as reações contrárias a que ele deu lugar, se materializam em um comportamento ambíguo e oscilante do Governo Federal: de um lado, o governo faz previsões orçamentárias generosas para a implantação de políticas públicas e as anuncia com grande alarde, mas, de outro, os ministérios simplesmente não gastam tal orçamento, executando parcelas mínimas das atividades previstas. De um lado, a legislação nacional cria novas figuras de direito (que permitem a emergência de novos movimentos sociais) assim como incorpora leis (por meio da assinatura de diversos acordos e convenções internacionais) que estão entre as mais progressistas do mundo. De outro lado, o executivo cria normas menores, internas às agências de Estado responsáveis por executar tais leis, que estabelecem processos demorados e repletos de obstáculos técnicos e administrativos, enquanto o judiciário reinterpreta tais conceitos de forma restritiva à aplicação de tais direitos, tornando o julgamento dos conflitos que envolvem os movimentos sociais um “eterno retorno” hermenêutico. Assim, a execução orçamentária parcial (em alguns casos ínfima) das políticas públicas para quilombos faz par com dispositivos normativos e judiciários, assim como com novas tentativas de restrição ou mesmo de desconstituição legal dos quilombolas como sujeitos de direitos.

Finalmente, o avanço quilombola aponta para uma importante passagem de uma perspectiva exclusivamente voltada ao reconhecimento cultural, para uma perspectiva que integra o objetivo da redistribuição, corrigido pelo reconhecimento de determinadas particularidades de natureza social e cultural. Mas, ainda assim, este processo é incompleto. Onde ele conseguiu gerar um modelo relativamente equilibrado – a política fundiária – ele está ameaçado, enquanto nas demais políticas, enquanto tal modelo não é alcançado, tais comunidades continuam reféns das suas diferenças, naquilo que elas implicam modos desiguais de participar e de se representar politicamente diante do próprio Estado e de seus opositores locais.

Um quadro que torna urgente o debate em torno dos modelos de incorporação das perspectivas de redistribuição e reconhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUTI, José Maurício. “Quilombos”. In: *Raça: Perspectivas Antropológicas*. PINHO, Osmundo (Org.). ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.
- \_\_\_\_\_. *MOCAMBO: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola*. São Paulo/Bauru: ANPOCS/EDUSC, 2006.
- BRASILA. *60 Territórios. PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA – Matriz de Ações do Governo Federal* / Ministério da Saúde, Funasa/MS, 2005. Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)
- BRASILb. *A saúde da população negra e o SUS: ações afirmativas para avançar na equidade* / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde (Série B. Textos Básicos em Saúde), 60 p, 2005.
- BRASILc. *Programa Brasil Quilombola*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), 48p, 2005.
- BRASILd. *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade* / Ministério da Saúde, Funasa. – Brasília: Funasa, 446 p.: Il, 2005.
- BRASIL. *Chamada Nutricional Quilombola 2006* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Avaliação e Monitoramento. Maio, 8p.: Il, 2007.
- FRASER, Nancy. *Justice interruptus*. Critical reflections on the “postsocialist” condition. Nova York e Londres: Routledge, 1997.
- LANGDON, Esther “Uma avaliação crítica da atenção diferenciada e a colaboração entre antropologia e profissionais de saúde”. In: LANGDON, Esther. e CARNELO, Luiza (Orgs.) *Saúde dos Povos Indígenas – reflexões sobre antropologia participativa*. Rio de Janeiro: ABA/Contracapa, p. 33-52), 2004.
- Orçamento & Política Socioambiental*. Ano IV, nº 13, junho de 2005. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos (Publicação trimestral em parceria com a Fundação Heinrich Böll). Disponível em <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.
- Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*. Nota Técnica N° 139 Março de 2008. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.