

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA A POPULAÇÃO QUILOMBOLA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Joyce Maria Rodrigues ¹

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar políticas públicas de desenvolvimento rural para a população quilombola no contexto das mudanças das políticas territoriais no Brasil ocorrida na última década. Através de uma revisão bibliográfica, o texto se propõe a analisar as dinâmicas territoriais e regionais como unidade de análise relevante para a compreensão do Programa. Tal política pública evidencia o pressuposto territorial e regional para construção das políticas públicas para a população quilombola.

Palavras-chaves: Questão quilombola, desenvolvimento territorial e regional, políticas públicas.

Abstract: The article aims to analyze public policies for rural development for the Quilombo population in the context of the changing territorial policies in Brazil occurred in the last decade. Through a literature review, the text is to analyze territorial and regional dynamics as relevant unit of analysis for understanding the program. Such public policy evidence the territorial and regional precondition for construction of public policies for the quilombola population.

Key words: Quilombola issues, territorial and regional development, public policies.

INTRODUÇÃO

Este artigo discorrerá sobre os debates e definições básicas no que tange a questão quilombola, e as recentes mudanças que ocorreram nas políticas públicas voltadas para esse público. O artigo pretende especificamente compreender as ações do Governo Federal voltadas às comunidades quilombolas, no que tange o desenvolvimento territorial e regional iniciadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O Relatório da OCDE ao analisar as políticas territoriais no Brasil afirma que “a política de desenvolvimento regional pode ser uma ferramenta útil para coordenar essas diferentes políticas setoriais no território, tirando máximo proveito das sinergias potenciais, para alcançar maior crescimento e inclu-

¹ Joyce Maria Rodrigues graduada em Ciências Sociais e Mestranda em Planejamento e Gestão do Território/UFABC. Orientador: Prof. Dr. Sidney Jard da Silva. E-mail: joymaro2000@yahoo.com.br.

são social em todas as regiões” (OCDE, 2013). Também, percebe-se que nas pesquisas sobre políticas públicas para a população quilombola, o foco na análise de políticas de saúde, de regularização fundiária e de educação. O autor José Maurício Arruti (2009) ao justificar a sua própria escolha, em priorizar a análise destes temas, no artigo “Políticas Públicas para quilombos: Terra, saúde e educação” destaca considerá-las as mais importantes devido a sua demanda e o investimento público, como explicitado no trecho abaixo:

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. (ARRUTI, 2009 p.73)

Mais do que tecer críticas, a escolha do autor, eu justifico o meu recorte analítico, dentro do esforço de compreender as ações que o governo brasileiro tem realizado em construir ações para o desenvolvimento rural da população quilombola. Este texto tem por objetivo contribuir, mesmo que de forma modesta, para a reflexão dessas ações, em um cenário, onde as disparidades regionais são características estruturantes do território nacional. Sendo assim, políticas contextualizadas nesse cenário exigem um planejamento espacial, que garanta coerência e convergência entre os planos de desenvolvimento regional, entre as diferentes “partes” do governo e as diferentes “partes” do Brasil.

O Decreto Presidencial nº 4887/03 elegeu o INCRA como órgão responsável pela titulação das terras quilombolas no lugar da Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como um dos órgãos parceiros e corresponsáveis da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pela implementação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), por meio do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Portanto, a titulação da terra quilombola desloca-se da “pasta” da cultura para a “pasta” de desenvolvimento agrário onde se estabeleceu a política de reforma agrária e de desenvolvimento territorial no governo de Lula (2003-2010). Portanto, ao compreendermos que as políticas públicas não são reflexos simples e diretos das disputas, das contradi-

ções e dos interesses que compõem as suas arenas decisórias, torna-se de extrema importância compreender o “novo” território em que são elaboradas as políticas públicas de desenvolvimento territorial para a população quilombolas. Sendo assim, compreender o “rural” no Brasil, analisar as iniciativas de políticas de desenvolvimento rural destinadas para todos os demais segmentos sociais agrários nos possibilita compreender as ressignificações ou permanências que este novo cenário imprime nas políticas para a população quilombola.

Nesse sentido, o autor Carlos Antônio Brandão (2004), em artigo sobre as recentes também problematiza as estratégias e políticas regionais e urbanas. Para ele, os agentes públicos (e privados) inserem estratégias territorializadas, como se o território já fosse algo dado ou fixado

“Vivemos um momento em que todos (agentes privados e públicos) “vão ao território”, no sentido de que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado. É uma construção social conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. Portanto, as indagações deveriam passar por: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Após estes e outros questionamentos é que seriam pertinentes as questões territoriais (regionais, urbanas, rurais). (BRANDÃO, 2004, p.60)

Na tentativa de exercer as recomendações do autor e compreender e explorar o “território vivo” o texto está dividido nas seguintes partes: a primeira, uma introdução que teve por objetivo justificar a importância do mesmo. A segunda parte traçará uma breve conceitualização histórica, social e legal da questão quilombola no Brasil. A terceira parte, uma retomada das discussões das políticas públicas voltadas para a população quilombola, por meio do trabalho que já fora citado do autor José Maurício Arruti e a apresentação do Programa Brasil Quilombola, como uma iniciativa do governo federal em atender as demandas da população quilombola através de um desenho de política inter setorial. Na quarta parte, discorrerá-se sobre o contexto atual das políticas territoriais e regionais no Brasil, por meio das contribuições da revisão bibliográfica realizada pelo autor Leonardo Guimarães em seu texto “Os antecedentes e evolu-

ção das políticas territoriais no Brasil” (2010) e das percepções e análises construídas pelo prof. Arilson Favareto (2007, 2010), do programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, sobre as transformações positivas e negativas ocorridas nos últimos anos nas políticas de desenvolvimento territorial. Por fim, com o objetivo de concluir e “costurar” as reflexões e os argumentos apresentados ao longo do texto.

1. QUILOMBO: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

O conceito de quilombo se modifica de acordo com o contexto social, cultural e político e principalmente histórico em que o debate está inserido. Atualmente, o conceito de quilombo reflete a necessidade de identificar populações tradicionais para garantir o seu direito a terra. Dentre, as várias definições já existentes, há explicações “mais simples” que definem os quilombolas como, pertencentes de comunidades remanescentes de antigos quilombos, formados por descendentes de escravizados africanos durante o período escravocrata. Entretanto, essa definição não sustenta a complexidade dos processos de constituição de tais comunidades. As autoras Schmitt, Turatti e Carvalho (2002) no texto “A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas” destacam como processos que influenciaram a formação de quilombos;

As fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, mas também as heranças, doações, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado, a simples permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades, bem como a compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após a sua extinção. (SCHMITT;TURATTI; CARVALHO, 2002, p.3)

As autoras também ressaltam que outra definição possível construída pelas diversas origens, histórias e vivências dessas comunidades são “terras de preto ou território negro”. Ao problematizar a ideia de quilombo, enquanto um conceito em contínua construção e contextual, como primeiramente uma questão da apropriação da terra, vale “emprestar” do autor Henri Acserald (2004), suas formas de análise da interface social e material. Para ele, podemos identificar analiticamente três tipos de práticas; formas técnicas, sociais e culturais. A primeira, “configuram-se em modos de uso, transformação, biofísica, extração, inserção e deslocamento de materiais nos diferentes territórios da ação técnica”, resultantes de um conjun-

to de saberes. Portanto, as técnicas consistem no conjunto de atos tradicionais ou organizados que concorrem para a obtenção de um fim unicamente físico. Na segunda forma, “os processos de diferenciação social dos indivíduos, são construídos das estruturas desiguais de acesso, posse e controle dos territórios, fluxos.” Tais ações são constituídas historicamente, moldadas pelas lógicas distributivas, das quais se nutrem as próprias dinâmicas de reprodução dos diferentes tipos de sociedade com seus respectivos padrões de desigualdade. Por último, as formas culturais são como parte integrante do processo de construção do mundo localizadas na construção dos sentidos e ordenamentos, dos comandos, atos e práticas diversas, a partir de categorias mentais, esquemas de percepções e representações coletivas diferenciadas. Sendo assim, não é possível compreender o conceito de quilombo, como transformações no direito a posse de terra da população negra rural, mas temos que compreender o mesmo condicionado pelas formas sociais e culturais, que vão gerar diferentes conflitos e envolver múltiplos atores. O conceito de quilombo pode ser entendido como objeto de eminente conflito, que não resguarda a “harmonização de interesses”, mas a reinvenção dos “quilombolas” face a disputa pela terra, como já apresentado pelo autor ao discutir a questão ambiental, como descrito na citação abaixo;

“Acordos simbióticos entre práticas espaciais no interior das quais cada protagonista afigura-se interessado em um certo “tipo de sucesso” do outro segundo as suas próprias razões. Acordos dessa ordem não resultam, portanto, de uma harmonização dos interesses particulares na submissão de um bem superior, mas de um processo onde os atores que se co-inventam integram cada um por sua conta própria e eventualmente de forma conflitiva uma referência do outro. E cada um dos atores com inventados nesta relação tem, para se manter, interesse em outro, dada a sua inevitabilidade da interação de suas práticas, também mantenha sua existência, ainda que no interior de inescapáveis relações de poder.” (ASCERALD, 2004, p17).

Por sua vez, na construção de uma ponte de diálogo com a dimensão material de análise de Ascerald (2004), o autor Antônio Carlos Brandão (2004) orienta o estudo teórico metodológico da “Divisão Social do Trabalho”. Para o autor ao investigarmos os papéis e funções em determinado espaço perceberemos o movimento constante da divisão do trabalho social se reconstrói em função de lógicas externas, se adapta, se diferencia e revela estruturas e dinâmicas, além de desencadear mudanças de agentes, funções, fatores produtivos e dinâmicas de produção.

“As regiões são resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Neste sentido, os estudos dizem respeito à investigação da base operativa, o *locus* espacial em que se concretizam tais processos, e à análise dos centros de decisão e dos sujeitos históricos determinantes destes processos”. (BRANDÃO, p.62, 2004).

Por fim, a análise da divisão do trabalho do autor evidência a dimensão do trabalho rural, que na esfera produtivista que se baseia predominantemente nas formas tradicionais e de produção coletivo. Portanto, para além do caráter simbólico e histórico na construção do conceito de quilombo, também há a diferenciação das dinâmicas produtivas que marca a identidade quilombola.

1.1. A QUESTÃO QUILOMBOLA - TERRA, LEI E IDENTIDADE.

No Brasil até 1850 a propriedade da terra pertencia ao imperial português, que possibilitou a ocupação das terras pelo sistema de sesmaria, que se manteve até os primeiros anos do império brasileiro, após o processo de independência. A lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, dispõe sobre as terras devolutas no Império, e das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica. Essa lei é primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, e transformar a terra em mercadoria. O primeiro artigo da lei proíbe as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra, explícita o seu caráter excludente. A população quilombola, assim como todo o pequeno agricultor rural, fora atingido por esta lei, que assim, deslegitimou outras formas de ocupação da terra que não fosse pela via da compra. Nesse contexto, diversos grileiros, posseiros e supostos donos da terra buscaram obter a posse da terra sem levar em conta os direitos das comunidades que historicamente ocupavam os territórios. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Lei a garantir o direito a terra para a população quilombola por meio do Art. 68, o Estado reconhece os direitos quilombolas:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Os artigos 215 e 216 também estabelecem normas de proteção ao patrimônio cultural quilombola;

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Na sua dissertação sobre a construção dos movimentos sociais quilombolas, a autora Barbara Oliveira Souza (2008) relata que a “luta pelos seus territórios, organizada a partir do art. 68, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 traz uma nova moldagem para essa mobilização. Logo, os processos dos territórios, antes regulamentados por diferentes legislações agora são processados por um único caminho legal.

A promulgação da constituição e a necessidade de regulamentação do Artigo 68 provocaram discussões de cunho técnico e acadêmico que levaram a esta revisão dos conceitos clássicos que dominavam a historiografia sobre a escravidão, instaurando a relativização e adequação dos critérios para se conceituar quilombo, de modo que a maioria dos grupos que hoje, efetivamente, reivindicam a titulação de suas terras, pudesse ser contemplada por esta categoria, uma vez demonstrada, por meio de estudos científicos, a existência de uma identidade social e étnica por eles compartilhada, bem como a antiguidade da ocupação de suas terras e, ainda, suas *práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar*. (SCHMITT et al, 2002, p.3)

No governo do Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003) foram tomadas duas medidas para regularização das terras quilombolas. Em 22 de novembro de 1995, o INCRA editou a Portaria n.º 307/95 que define plano de trabalho para a concessão, às comunidades remanescentes dos quilombos, de títulos de reconhecimento de domínio sobre suas terras incertas em áreas públicas federais. Em 1999, foi editada uma medida provisória pela Presidência da República que atribuiu ao Ministério da Cultura o cumprimento do disposto no artigo 68 do ADCT. Neste mesmo ano, o Ministério da Cultura delegou a competência para a Fundação Cultural Palmares (FCP) para dar cumprimento à citada norma constitucional. Em dezembro de 2000 a janeiro de 2001, a Presidência da República

editou duas medidas provisórias, que incorporaram ao rol de competências da Fundação Cultural Palmares (FCP) as atribuições de realizar a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, proceder ao reconhecimento, delimitação e demarcação das terras, que serão homologadas mediante decreto. A ação da FCP somente regularizava comunidades que estivessem localizadas em terras devolutas ou do patrimônio da União totalmente desobstruídas para titulação. As transformações promovidas pelo governo Lula, construídas por meio de mudanças legais e administrativas, foram de extrema importância para a garantia dos direitos quilombolas. A primeira de âmbito legal será a regulamentação por meio do Decreto 4.887/03 dos direitos dos quilombolas. Essa lei sistematizou o processo de titulação de terras quilombolas, estabeleceu as regras e redefiniu os órgãos responsáveis pela legalização das terras quilombolas. Dentre os pontos mais relevantes do decreto, podemos citar os artigos que expõem a definição de comunidade quilombola e como tal deverá prosseguir para ser reconhecida;

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (Decreto Federal 4887/03)

O papel do INCRA na regulamentação das terras quilombolas:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para

identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto. (Decreto Federal 4887/03)

A posse da terra é definida pelas dimensões sociais, históricas e identitárias. Portanto, a situação presente dos segmentos negros rurais em diferentes regiões e contextos é utilizada para designar um legado, uma herança cultural e material que lhe confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar específico. Este sentimento de pertencimento a um grupo e a um território expressa a identidade étnica e da territorialidade, construídas na relação entre eles e com a terra que ocupam. Estes dois conceitos são fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais. A autora Vera Rodrigues (2010) afirma que para responder à primeira questão é preciso refletir sobre os significados de “certificar” uma comunidade quilombola e “titular” o território dessa comunidade: “Na certificação, dá-se apenas o reconhecimento oficial de uma situação preexistente, de um território formalmente ocupado, ou seja, altera-se o *status* social do grupo, sem promover a sustentabilidade desse *status*.” Em outras palavras, não basta ser uma comunidade quilombola, mas é preciso garantir a sua existência como tal. Para Rodrigues, esse é o passo seguinte que a titulação deveria contemplar em toda a sua extensão e potencial político. Entretanto, essa ação simboliza fragilizar ou romper com “lógicas históricas de apropriação da terra, leia-se concentração de propriedade, o que em última instância também significa afetar as linhas demarcatórias de raça/cor que construíram o lugar social da população negra brasileira.” (RODRIGUES, 2010, p.10). Ainda há muitos entraves para a titulação das terras quilombolas, como a própria autora ressalta no trecho abaixo;

O grau de importância da titulação territorial pode ser avaliado tanto pelos entraves à sua efetivação quanto pela ótica do seu significado para as comunidades quilombolas. O território é fundamental para a reprodução física, social e cultural das comunidades. Nesse sentido, vai além da dimensão da terra como espaço físico e geográfico, mas consiste na base mantenedora da historicidade, coesão e existência das gerações atuais e futuras. (RODRIGUES, 2010, p.10)

Sendo assim, o processo de reconhecimento e titulação das terras quilombolas, ressignifica e produz novos símbolos e significados nas comunidades quilombolas. A ideia da territorialidade passa pela compreensão

das múltiplas dimensões, percepções e definições do território. Sobre esse processo, Giacomini (2010) em sua tese sobre os temas, conflito, identidade, territorialização, verifica que o reconhecimento das comunidades quilombolas provocam transformações em diversas dimensões do cotidiano, da cultura, dos papéis que eles até então obtinham. Para ela, o processo de identificação e reconhecimento oficial de uma comunidade negra remanescente de quilombo não implica simples registro de realidades dadas e prontas, mas representa um processo de produção. Para entendermos o processo de produção que se inicia com o reconhecimento da comunidade, como quilombola, a autora caracteriza os seguintes passos existentes nesse processo de produção; (1) a produção dos limites e fronteiras; (2) a produção de uma memória coletiva; (3) a produção de novas redes de relações; (4) a produção de novos sujeitos políticos; (5) a produção de uma ampla revisão histórica e sociológica; e, (6) a produção e ampliação da hermenêutica jurídica. A trajetória de lutas por reconhecimento das comunidades quilombolas se insere em um cenário onde a sociedade e o Estado brasileiro por meio da exclusão social promove a restrição de seus direitos. Portanto, a revisão desse processo também possibilita mudanças nesse cenário, tanto na autopercepção dos quilombolas, como os compromissos que o Estado assume ao longo de diferentes mandatos presidenciais.

2. PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A POPULAÇÃO QUILOMBOLA

O Programa Brasil Quilombola - PBQ (2004) tem por finalidade coordenar as ações governamentais, através de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais para as comunidades quilombolas, com ênfase na participação da sociedade civil. O caráter inovador deste Programa deve-se, essencialmente, aos seguintes aspectos: a promoção da inter setorialidade de intervenção pública, na medida em que busca envolver, de forma integrada, convergente e articulada; os recursos dos diversos órgãos governamentais das três esferas de governo e o respeito à identidade étnica das comunidades. O desenho do Programa parte do entendimento de que os quilombos se constituem em sistemas em que as dimensões sociopolíticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e a atualização de sua identidade e que a discussão do desenvolvimento está imbricada na identidade. A agilização dos procedimentos de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos, que resulta no vínculo com a terra é um dos aspectos centrais para a comunidade quilombola.

Uma vez que o território garante a manutenção de sua cultura, as ligações com seus ancestrais, suas tradições e seu desenvolvimento material. Arruti (2009) divide os objetivos do PBQ em duas dimensões: a primeira dimensão teriam ações voltadas 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; como explicado na citação abaixo:

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. (ARRUTI, 2010, p.78)

A segunda dimensão são mudanças de posturas e de abordagens internas ao próprio Estado nos diferentes níveis do poder executivo, com o objetivo do reconhecimento e o fortalecimento organizacional das comunidades remanescentes de quilombos, como descrito na citação em seguida:

“(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. e mudanças de posturas, como 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. (ARRUTI, 2010, p.79)

O conjunto de investimento das ações no PBQ são provenientes dos órgãos governamentais e os respectivos recursos deverão estar descritos no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. A compilação das ações dos

diversos ministérios no bojo do Programa Brasil Quilombola revela que avanços foram obtidos no enfrentamento da questão quilombola. O investimento previsto pelo Governo Federal até 2010 era de R\$ 1 bilhão de reais que deveriam responder aos objetivos apresentados acima, mas que também incluíam o remanejamento de recursos de programas sociais como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Luz para Todos. Entretanto, a execução orçamentária do PBQ ficou muito aquém do previsto. Entre 2004 e 2007, o programa gastou apenas 32,8% do seu orçamento. Em 2007, é lançado a Agenda Social Quilombola (ASQ) como parte do PBQ com o objetivo de definir um conjunto de medidas bem mais específicas e setorializadas, quase sempre vinculadas aos pacotes de políticas desenhados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A ASQ previa investimentos de até R\$2 bilhões entre 2008 e 2011, envolvendo 14 órgãos federais sob a coordenação da SEPPIR. No PPA 2011/2014 as comunidades quilombolas são consideradas prioritárias dentro dos programas sociais do Governo Federal, onde se destacam o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Luz para Todos (LPT), o Programa Água para Todos, e o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). O autor Arruti (2009) ressalta que este movimento é tão evidente em alguns setores que algumas destas políticas ganharam o rótulo de “PAC Quilombola”, como aconteceu no caso das ações do Ministério da Saúde voltadas ao Saneamento. Entretanto, os dados do relatório da OCDE apontam as desigualdades regionais de investimento do PAC. O programa disponibilizou recursos consideráveis para o investimento público (USD 306 bilhões para a primeira fase, 2007-10, e USD 582 bilhões para a segunda fase, 2011-14), porém, mais de 65% dos recursos financiam projetos nas duas macrorregiões mais ricas (Sudeste e Sul). Os investimentos das empresas estatais e os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seguem o mesmo padrão. O investimento público mantém a desigualdade regional por meio da distribuição de investimentos, que por vez interfere de forma direta nos investimentos nas comunidades quilombolas, que em sua grande maioria fica localizada na região do nordeste, que tradicionalmente recebe menos investimentos públicos. O relatório também aponta que as três fontes federais de financiamento do desenvolvimento regional são:

- Fundos Constitucionais (Centro-Oeste, Nordeste e Norte), introduzidos pela Constituição Federal de 1988, que são os maiores fundos, e o principal instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),
- Os incentivos fiscais para atrair investimentos privados são aplicados em macrorregiões prioritárias e

- Foram criados dois fundos de desenvolvimento regional (um para o Nordeste e outro para a Amazônia) em 2001, para financiar a infraestrutura e atrair o investimento privado para as regiões atrasadas.

A maioria desses fundos de desenvolvimento regional são usados para corrigir a dificuldade de acesso de empresas privadas ao financiamento: os fundos constitucionais representam 72% dos recursos federais de desenvolvimento regional, e são distribuídos como empréstimos subsidiados aos produtores rurais ou empresas individuais e cooperativas operando nos setores da agricultura, mineração, agronegócio, turismo, infraestrutura, comércio e serviços. Os incentivos fiscais, que representam 27% dos fundos de desenvolvimento regional, também estão voltados às empresas privadas. Apenas os dois fundos de desenvolvimento regional, que representam apenas 1% dos recursos para o desenvolvimento regional, visam financiar o investimento público. Ao longo do tempo, seria melhor usar fundos regionais para seus fins específicos de investimento físico com objetivos de desenvolvimento regional. Ao observar o conjunto das ações do PBQ, Arruti (2009) faz crítica a natureza das “medidas estratégicas” que o governo prevê para efetuar as ações planejadas para os quilombos. Para ele, reconhecimento da população quilombola como 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”, como explica:

De fato, as políticas voltadas para comunidades quilombolas podem ser divididas, *grossa 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. (ARRUTI, 2009, p.83)

Logo, é incontestável, o reconhecimento de que o desrespeito histórico produzido por três séculos de sistema escravocrata e adicionado a exclusão sistemática dos serviços e recursos disponibilizados pelo Estado Nacional produz uma política de acesso diferenciado a tais recursos atualmente. Por outro lado, a inclusão da população quilombola como destinatários das políticas públicas, exige um desenho próprio de política, devido as suas formas distintas de organização social e cultural. Portanto, as ações de desenvolvimento voltadas para a essa população devem seguir estratégias

pautadas em um modelo de etno desenvolvimento, baseadas nas características territoriais e nas especificidades culturais dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, visando a sua sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política. Neste caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição, ainda que, evidentemente, essa seja necessária. É importante compreender as demandas quilombolas para além de sua dimensão econômica, mas percebê-las como efetivamente diferente.

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. (ARRUTI, 2009, p. 84)

Para Arruti (2009), a extensão e natureza desta diferença não estão previamente definidas e não são necessariamente inerentes a tais grupos. Porém, o 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.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E REGIONAL NO BRASIL

Território e identidade estão intimamente relacionados enquanto um estilo de vida, uma forma de ver, fazer e sentir o mundo. Um espaço social próprio, específico, com formas singulares de transmissão de bens materiais e imateriais para a comunidade. Bens esses que se transformarão no legado de uma memória coletiva, um patrimônio simbólico do grupo. (Programa Brasil Quilombola, 2004)

No artigo sobre “Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro” escrito por Delagado e Leite (2011), apresentam que atual debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade. Para eles um ponto de conflito são as diferentes concepções sobre o desenvolvimento territorial.

De certa maneira, o conceito de território (concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas) insere-se nesse contexto, refletindo as disputas existentes entre estratégias tão distintas, como aquela que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora na área agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social. (DELGADO e LEITE, 2011, p.431)

Ao analisar os obstáculos existentes para a articulação de políticas, instituições e a construção de estratégias de desenvolvimento, eles as sintetizaram em três componentes:

- os programas governamentais de distintas procedências;
- as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e
- o empoderamento dos diversos atores e agências institucionais presentes nesses espaços e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e instituições, e seus reflexos no desenho de projetos estratégicos definidos numa escala que ultrapassa a dinâmica exclusivamente local.

A política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural está a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responsável pelo o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro mandato do governo Lula. O conceito de território adotado pelo Programa como já citado no presente texto, compreende o espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Nos últimos quinze anos, o reconhecimento da diversidade populacional pelos dos Estados Nacionais, estabeleceu o direito a diferença cultural. As Constituições de países como Colômbia (1991), Equador (1998) e Venezuela (1999) reconhecem suas características pluriétnicas e multiculturais. Como já discorrera no presente texto, a Constituição Fede-

ral do Brasil (1988) também assume-se legalmente como um país multiétnico. Portanto, em vista dessas mudanças cria-se novos desafios na esfera pública para estabelecimento a construção de políticas públicas, em específico, a política de desenvolvimento. É necessário elaborar políticas de desenvolvimento econômico que levam em conta essa riqueza cultural. Ao construir uma reflexão sobre o desenvolvimento nessa nova realidade, o autor Paul Little (2002), defende a combinação da problemática do desenvolvimento com a do reconhecimento da diversidade cultural. Para ele, no plano político, o etnodesenvolvimento dá um recorte étnico aos debates sobre a questão da autodeterminação dos povos e, no processo, além de questionar, pelo menos parcialmente, as noções excludentes de soberania nacional. No plano econômico, essas práticas tendem a ocupar o lugar de *alternativas econômicas*, particularmente onde a ideologia neoliberal é predominante. Entretanto, Little alerta que essas iniciativas terão que enfrentar dificuldades como, a autonomia cultural e o diálogo com o mercado econômico.

A tradição de políticas de desenvolvimento produzidas pelo Estado Brasileiro durante anos não reconheceram diferenças frente às tarefas de modernização burocrática e tecnológica e à ideologia neoliberal vigente, que tenta enquadrar a diversidade cultural dentro da categoria de consumidores diferenciados. A experiência brasileira, no que tange o planejamento governamental introduziu intervenções baseadas em territórios ou regiões específicas. Algumas dessas experiências, muito significativas, precederam de planos nacionais de desenvolvimento e não de planos locais e/ou regionais. Os aspectos geográficos característicos do país, certamente, influenciaram na definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território. Dentre eles, a proporção continental do país. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para sua eficácia o encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Adiciona-se a esses fatores, a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que justifica atualmente um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira.

Não cabe aqui, retomar o todas as iniciativas de desenvolvimento regional construídas em respostas a essas demandas, mas vale elucidar as suas principais características. As iniciativas de ação planejada no Nordeste, com base territorial, concretiza-se no Departamento Nacional de Obras

Contra as Secas, 1945, na Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, 1948, no Banco do Nordeste do Brasil, 1952 e na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1959. Essas ações tinham duas grandes motivações: a extrema vulnerabilidade da economia e da população ao fenômeno das secas no semiárido nordestino e a constatação cada vez mais evidente do atraso e do subdesenvolvimento relativo do Nordeste no contexto nacional e, principalmente, em comparação com o Sudeste. Essa percepção associada em grande parte ao conhecimento mais profundo das desigualdades e seus determinantes e, sobretudo, ao intenso processo de industrialização que se concentrava, cada vez mais, em São Paulo e no Sudeste. A grande diferença entre o planejamento regional anterior e o posterior ao regime militar reside no fato de que o desenvolvimento regional que se pretendia na concepção da SUDENE – reestruturação e transformação da sociedade, sua dinamização e modernização – foi substituída por um modelo, no qual os objetivos complementares do Plano *Brasil Potência* e de integração nacional passaram a ter um peso maior na proposta de desenvolvimento. O estudo de Dennis J. Mahar, citado por Guimarães (2010), abrange parte importante do período das políticas desenvolvimentistas e destaca alguns pontos dessas experiências de planejamento regional:

- a orientação voltada para a política de industrialização substitutiva de importações a partir de incentivos fiscais e creditícios à iniciativa privada,
- o conteúdo geopolítico que enfatiza a necessidade de povoar a Amazônia através da migração e colonização,
- e o objetivo global de integração nacional que tinha como um dos seus eixos mais importantes a construção de rodovias e a implantação de assentamento.

O modelo desenvolvimentista enfraquece devido à crise fiscal e financeira do Estado brasileiro na década de 1980, intimamente associada à crise da dívida externa, retira do setor público do país sua capacidade de financiar o esforço voltado para a continuidade dos programas setoriais e regionais de desenvolvimento. Este fato alcança significativamente as superintendências regionais, que tiveram reduzidos seus recursos orçamentários e os estímulos fiscais e financeiros de que dispunham para o fomento aos projetos privados. Na década de 1990, teremos a ascensão de investimento voltados para políticas de desenvolvimento territorial. A agricultura familiar será impulsionada por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a criação dos Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural (CMDR) e a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério de Desenvolvimento Agrário. Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais o rural não se resume ao agrícola;

1. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla;
2. A necessidade de descentralização das políticas públicas;
3. O território é a unidade quem melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

No caso dos territórios da cidadania, diferentemente dos rurais, o desafio torna-se maior, pois envolvem diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, complexificando o processo de gestão social. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais. (SDT)

Em seu artigo “As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva”, Arilson Favareto (2010) analisa as ações das políticas territoriais sob a égide da Secretaria. O autor defende que a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf desenvolveram dois movimentos: investimentos de apoio à infraestrutura, agora realizados em agregados de municípios e o empoderamento da criação dos Colegiados Territoriais, em detrimento dos conselhos municipais, como instrumento de controle social. Porém, ao analisar especificamente os colegiados e os atores que eram articulados, percebe-se a presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente por meio de seus sindicatos, também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Outro ponto positivo observado por Favareto foram as nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais que reconheceram e participavam destas articulações, o que ele era altamente positivo. Suas observações de campo mostraram que os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais eram o mais representati-

vos. Ou seja, ainda era necessário criar instrumentos para envolver os segmentos mais precarizados, como o caso dos indígenas e quilombolas, que não alcançam a mesma visibilidade.

“Mesmo nas regiões onde estes segmentos têm expressão numérica eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali.” (FAVARETO, 2010, p. 55)

Na tentativa de ampliar os programas de desenvolvimento territorial cria-se o Programa Territórios da Cidadania. Durante o processo de identificação dos territórios rurais, o governo compreendeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. A partir dessa percepção surge o Programa, lançado em 2008, que selecionou um conjunto de territórios rurais, com baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. O Programa é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades propostas pela Agenda Social do Governo Federal, seu objetivo é a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. A intenção do programa é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental. A questão quilombola foi inserida nas discussões sobre planejamento e desenvolvimento territorial a partir de 2008, quando o Programa Territórios da Cidadania, amplia o seu público-alvo para comunidades tradicionais localizadas nas regiões rurais. No conjunto das ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário existe o Projeto de Articulação e Acesso das Comunidades Quilombolas às Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural, cujo objetivo geral é contribuir com o etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas localizadas nos Territórios da Cidadania por meio da sua inserção social, da promoção da sua autonomia e articulação com as políticas públicas de desenvolvimento rural.

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. (ARRUTI, 2009,p.)

Dentre as críticas feitas ao programa por Favareto, está o esgotamento rápido do mesmo, que ao fazer uma inovação parcial, mantém a concepção desses territórios como um “repositório de investimentos”, como ressaltado no trecho abaixo;

Sob esse prisma, o *Territórios da Cidadania* foi apenas mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abria a possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas inovação parcial porque reproduziu uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres. (FAVARETO, 2010, p.55)

Por fim, ao analisarmos os movimentos da última década de ações em torno das políticas de desenvolvimento rural, percebe-se “um novo desenho institucional”. Entretanto essa concepção sobre o território pouco consegue ser incorporado nas ações finais do programa. Ao analisar a definição de etnodesenvolvimento defendido por Paul Little (2002) e compararmos a definição de território defendido pelo SDT, existe similaridades. Porém, para o autor, é imprescindível para o etnodesenvolvimento local, a elaboração de estratégias de interação com as diferentes instituições nos níveis regional, nacional, continental e internacional. É imprescindível, a construção de uma situação de autonomia cultural, por parte do grupo étnico para definir quais interações devem ser feitas, com quais instituições e para quais finalidades. Nesse contexto, podemos pensar em todos os atores que coexistem interligados as comunidades étnicas, os municípios, que as abrigam, os latifundiários, que se colocam como concorrentes diretos, tanto no papel de produtores, como de donos de terras, as instituições de fomento privadas e públicas, assim como, os próprios modelos de desenvol-

vimento implementados pelo Estado. A escolha dos parceiros do grupo local que atuam em outros níveis é também um dos elementos importantes para a construção dessa autonomia. Se o grupo não tem essa liberdade, o que acontece em situações de tutela por parte do Estado Nacional, não existem condições adequadas para pensar na construção de atividades econômicas pautadas pela concepção etnodesenvolvimentista. Logo, no caso das populações quilombolas, existe um ponto complicador, que tem relação direta com as possibilidades dessas comunidades terem acesso ao espaço de decisão, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Regional. Esse fator compromete as ações voltadas para o etnodesenvolvimento dessa população, uma vez que seus interesses se colocam por vezes na contramão dos interesses dos municípios e dos grandes latifundiários, que são as agendas de maior investimento dentro das ações dos Territórios da Cidadania. Também a percepção de que o conceito de território se coloca como objeto de disputa, já que este define o investimento público. Portanto, compreender as ações de desenvolvimento rural voltada para a população quilombola, não pode ser compreendida por esforços institucionais de racionalização dos órgãos de coordenação, mas pela disputa existente, que se evidencia a compreensão dos diferentes atores e capacidades que cada um tem de imprimir na destinação de investimentos e formação de prioridades locais o seu conceito de “território”. Se as ações para a população quilombola avançaram nos últimos anos pela convergência do critério socioeconômico, já que são inseridas nessas ações muito mais pela característica de serem populações pobres, do que pelo fato de serem quilombolas, agora nos resta analisar seus avanços na construção de políticas de desenvolvimento territorial específica quilombola, que por vezes fica presa às contradições do padrão de investimento e de desenvolvimento adotado pelo SDT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição deste artigo consistiu em contextualizar as políticas públicas de desenvolvimento territorial para as populações quilombolas, no cenário onde a dimensão territorial da questão quilombola fosse destacada. A breve revisão das análises que estão sendo construídas sobre as iniciativas do governo para formular e implementar políticas de desenvolvimento territorial para as regiões rurais traz algumas indagações importantes. O que se avançou nas políticas de desenvolvimento territorial nos últimos anos para a população quilombola? Quais são os reflexos das desigualdades regionais para a implementação e até mesmo para o sucesso

dessas políticas? Poderemos analisar como as políticas de desenvolvimento territorial para a população quilombola estão se (re)estruturando e os desafios desse nesse cenário de convergências intersetoriais. Se é possível realizar uma leitura das mudanças de planejamento territorial como um processo de aprendizagem institucional, como afirma Favareto (2010) quais são os desafios e avanços que a convergência prática da questão quilombola, como uma política territorial nos possibilita?

Ao fazer a escolha pelo INCRA como a instituição responsável pela titulação da terra e alocar a questão do desenvolvimento dessas populações nas políticas desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a questão quilombola deixa de ser uma questão somente de preservação cultural, para incorporar com mais evidência a dimensão da territorialidade. Isso é um ponto positivo, à medida que o objeto primeiro em disputa pelas comunidades quilombolas desde do período colonial no Brasil é a posse e a apropriação sobre a terra enquanto recurso de sobrevivência. Entretanto, não podemos mensurar ainda os impactos desse deslocamento, pois não há análises que pensam a questão quilombola nesse contexto analítico. Mas, ao analisarmos os desafios existentes nas ações do SDT, percebe-se que existe uma invisibilidade da população quilombola, que apesar de hoje ser prioridade de programas como os Territórios da Cidadania, tais ações não incorporam mudanças necessárias para atender essa população.

Por fim, como já ressaltado pelo por Arruti (2009), 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 de inclusão, no segundo caso ela se perde nas contradições geradas pelo próprio contexto econômico e institucional das políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Ao discutir a questão ambiental, Acserald (2004) afirma que o consenso não anula as divergências, a experiência das políticas de desenvolvimento para as comunidades quilombolas podem ser pensadas no sentido de que a “convergência” não anula as divergências. Mas, retomando as proposições que o autor Antônio Carlos Brandão (2004) faz na construção de análise da análise territorial, é necessário mapear algumas questões nesta ampla temática do desenvolvimento, e buscar discutir suas diversas escalas espaciais e as possibilidades, instrumentos e prioridades da efetiva ação com orientação pública.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ACSERALD, Henry. *As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais*. In: Os conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-dumara, 2004. p. 14-35
- ARRUTI, J. M. *Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação*. In: Caminhos Convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil.
- HERINGER, R. et al. (ORG.) Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll/Actionaid, 2009. p. 75-110.
- BRANDÃO, Antônio C. *Teorias, estratégias e políticas regionais recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004
- BRASIL. *Programa Brasil Quilombola - Diagnóstico de Ações Realizadas*. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582011000200007&script=sci_arttext-2012
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm
- DELGADO, G.N. et al. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores*. Revista Dados, Rio de Janeiro. Vol. 54 nº1, 431-473, 2011.
- EGLER, Claudio A. G. *Questão regional e gestão do território*. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C. C. & CORRÊA, R. L. Geografia, Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.207-238.
- GIACOMINI, B.L.R. *O conflito, identidade e territorialização – Estado e remanescentes de quilombos no Vale do Ribeira de Iguape*. 2010. 389f. TESE (Doutoramento em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.
- GUIMARÃES, Leonardo. In: BACELAR, Tania. (ORG.). *Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2010, v. 12, p. 47-80
- FAVARETO, Arilson. *As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações*. 2010. Desenvolvimento em Debate. v.1, n.2, p.47-63.
- _____. et al. *Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil*. In: XLV CONGRESSO DA SOBER “Conhecimentos para Agricultura do Futuro”. 2007 . Londrina.
- FIALHO, Marco Antônio V. et al. *O Desenvolvimento Rural: concepções e referências para a proposição de políticas públicas de desenvolvimento nos territórios*. Revista Extensão Rural. Santa Maria/RS. Ano XV, Jan – Jun de 2008. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/extensaorural/art6ed15.pdf>
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. n. 21, 2009. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Igualdade racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. n. 20, 2012a. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011
- LITTLE, Paul. *Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global*. Campo Grande: Tellus, 2002. ano 2, n. 3, p. 33-52.
- RODRIGUES, Vera. *Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos*. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. 2010. v. 15, n. 57.

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. *A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas*. *Ambiente & Sociedade*, 2002. n.10, p. 129-136.

OCDE (2013). *Territorial Review – Brazil*. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/urbanrural-and-regional-development/oecd-territorial-reviewsbrazil_9789264123229-en, 2013.