

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



A TEORIA DA EXPANSÃO DAS CAPACIDADES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

Autor 1: Rute Rocha Maia (PPGCS/UFRN)

Autor 2: Leonardo da Rocha Bezerra de Souza (PHPGCS/UFRN)

RESUMO

Nesse texto apresentamos uma análise do Programa Brasil Quilombola (PBQ) a partir de um olhar desenvolvido na perspectiva da Teoria da Expansão das Capacidades (TEC) do economista indiano Amartya Sen. Nossa análise é realizada a partir dos eixos norteadores do programa, empreendendo uma leitura crítica sobre suas propostas, sobre sua atualidade no debate acerca das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, bem como, acerca da implementação em alguns casos específicos. A visão expressa por Sen, a partir de sua teoria, nos serve de chave de leitura acerca das ações propostas pelo PBQ. Essas ações, em tese, envolvem um processo de ampliação das capacidades nos sujeitos envolvidos e, assim, na assunção, por parte deles, dos remanescentes, como agentes ativos do processo. Realizamos uma revisão de literatura sobre os campos das políticas públicas, em especial no tocante ao PQB; as comunidades quilombolas; e a obra de Sen e de seus comentadores.

Palavras-chave: Programa Brasil Quilombola, Teoria da Expansão das Capacidades, Amartya Sen.

ABSTRACT

The object of this study is to analyze the Brazilian Quilombola Program (PBQ) from a perspective developed by the Indian economist Amartya Sen, which is the Capability Expansion Theory (TEC). That analysis is carried out from the guiding axes of the program, undertaking a reading criticism about its proposals, about its relevance in the debate concerning public policies for *quilombolas communities*, and about the implementation in some specific cases. The way of seeing public policies expressed by Sen serves as a key, which will be used in this research to read the political and social actions proposed by the PBQ. These actions, in theory, involve a process of capacity expansion in the subjects involved and, thus, in the assumption by them of the remnants, as active agents of the process. The methodology consists on a literature review on the fields of public policies, with regards to PQB; of *quilombola communities*; and the work written by Sen and his commentators

Keywords: Brasil Quilombola Program, Capability Expansion Theory, Amartya Sen.

INTRODUÇÃO

A teoria da expansão das capacidades de Sen (1999) é uma referência importante quando estudamos a formação dos agentes e da sua concepção de desenvolvimento como liberdade. Para ele, as capacidades humanas, representam as condições imprescindíveis do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que é seu próprio fim. Isso porque as capacidades humanas representam a liberdade “substantiva”, que uma pessoa tem de escolher entre diferentes alternativas de “estilos de vida” que deseje ter, isto é, a pessoa estará diante de variadas opções de escolher a vida que valoriza (SEN, 1999).

Ainda nessa perspectiva, o autor vai dispor sobre duas categorias fundamentais, a de “agente” e acerca das “privações”. A primeira no que diz respeito ao reconhecimento dos sujeitos como atores políticos que agem para transformação da própria realidade. E, o segundo, termo que expressa os diferentes níveis de desigualdades no desenvolvimento social de cada sociedade que as pessoas podem sofrer durante a sua vida, o que podem depender da ocorrência de diversos fatores. Essas privações resultam na limitação das escolhas e das oportunidades das pessoas de exercerem a sua condição de agentes.

No ponto, é cediço que as comunidades quilombolas sofreram, ao longo da história, discriminação e exclusão não somente por parte da sociedade, mas especialmente por parte do Estado. Não havia políticas públicas específicas para este grupo, tampouco o debate profundo acerca da problemática estigmatizarão social pela qual sofriam. As inúmeras privações variavam desde ausência de participação e representatividade política, ausência de um território próprio, muitas vezes ausência de energia elétrica em suas próprias casas, além de ausência de uma assistência governamental apropriada.

Esse quadro passou a mudar progressivamente a partir do advento do art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, e, mais tarde, em 12 de março de 2004, objetivando consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, foi instituído pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Brasil Quilombola, construído a partir de quatro eixos, quais sejam, o acesso à Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania.

Tais eixos foram estabelecidos para serem executados através de um arcabouço de legislações que possuem ordem de implementação própria, e resultaram no impulsionamento de uma série de medidas adotadas com vistas à implementação de uma política de reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas e de efetivação daqueles já existentes, porém com pouca efetividade, constituindo-se hoje na base da agenda social quilombola (Decreto nº 6.261/2007).

Nesse sentido, este trabalho tem por escopo realizar uma análise do Programa Brasil Quilombola, a partir da Teoria da Expansão das Capacidade desenvolvida por Amartya Sen, tomando por base os quatro eixos norteadores do programa e posteriormente realizando uma leitura crítica sobre suas propostas, isto é, sobre a sua atualidade ou não dentro do debate das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, além da implementação em alguns casos específicos.

Isso porque, no plano teórico, essas ações envolvem um processo de ampliação das capacidades nos sujeitos envolvidos, segundo a visão expressa por Sen de expansão das capacidades.

Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura sobre os campos das políticas públicas, em especial no tocante ao Programa Brasil Quilombola, das comunidades quilombolas; e das obras de Sen, tais como, Pobreza e Fomes: Um ensaio sobre direitos e privações (1981), o Desenvolvimento como Liberdade (1999), Uma ideia de Justiça (2011), além da leitura de artigos científicos acerca de suas obras.

Nosso trabalho está estruturado da seguinte maneira: i - apresentaremos o autor e sua obra, discutindo a teoria da expansão das capacidades elaborada por Sen ii – em seguida, tratamos de nosso estudo de caso, nesse caso, optamos pela análise da estrutura do programa, dos marcos políticos, do que podemos considerar como resultados obtidos sejam eles: produtos, dificuldades ou mesmo novas perspectivas a partir da implementação.

AMARTYA SEN E A TEORIA DA EXPANSÃO DAS CAPACIDADES

Professor, economista e filósofo indiano, Amartya Sen é internacionalmente reconhecido por sua atenção dada a temas como a fome, desigualdade social, pobreza, justiça e desenvolvimento descritos de maneira mais pormenorizadas em seus mais diversos livros, tendo recebido o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Dentre suas obras, pode-se destacar inicialmente o livro publicado em 1981 intitulado *“Pobreza e Fomes. Um ensaio sobre direitos e privações”*, em que Sen (1981) desdobra acerca das fomes em massa que ocorreram ao longo do século XX em diversos países africanos e asiáticos, demonstrando que elas não foram um resultado da falta de comida, mas antes de reduções do poder de compra da população, que passaram a não mais poder pagar pela comida de que precisavam.

Nesse sentido, verifica-se na obra que esta incapacidade na obtenção de alimentos por parte da população está diretamente relacionada à ausência de status social e de representação política, uma vez que o fenômeno da fome coletiva nunca atingiu sociedades totalmente democráticas. Isso porque nelas existe uma imprensa em pleno funcionamento, a pressão das oposições, o que provoca uma reação imediata dos governos em situações de calamidades naturais, em face da demanda veiculada na mídia e pelos opositores.

Sua obra mais conhecida, entretanto, foi publicada em 1999 sob o título de *“Desenvolvimento como Liberdade”*, no qual Sen (1999) aborda uma concepção de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades individuais, isto é, das capacidades. Para ele, em que pese o regime democrático e participativo ser o modelo de organização política dominante atualmente, além das facilidades promovidas pelos meios de comunicação e de troca, do crescimento da expectativa de vida, o processo de desenvolvimento ainda enfrenta muitos problemas relativos a existência de inúmeras privações de liberdade, que resultam na limitação das escolhas e das oportunidades das pessoas de exercerem a sua condição de agentes.

A liberdade individual e as forças das influências sociais, se coloca, no pensamento de Sen (1999), em um papel de centralidade. Isso porque, a liberdade individual deve ser encarada como uma espécie de comprometimento social, isto é, como uma maneira de expandir as oportunidades políticas, sociais e econômicas que viabilizem o alcance desse objetivo. Logo, a expansão da liberdade é tratada por Sen como o fim primordial e concomitantemente, o principal meio do desenvolvimento.

Isso porque, Sen desenvolve sua teoria acerca do desenvolvimento, não como sinônimo de um mero crescimento econômico, a ser medido, por exemplo, pelo Produto Interno Bruto (PIB) de um determinado país, mas como um meio de alcançar a melhoria da qualidade de vida das pessoas, tidas por ele como um fim, e não um meio. Segundo suas palavras: “os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo” (SEN, 1999, p. 334).

Contrariamente à visão dos economistas de sua época, o progresso econômico para Sen (1999), não deve ser o fim do desenvolvimento, mas apenas o meio, dentre outros, utilizado para enriquecer a vida das pessoas. Isso porque, os seres humanos são agentes, beneficiários e juízes do progresso e do planejamento.

A busca do economista indiano contudo, não é negar a relevância do mercado na geração da riqueza, mas ressaltar a importância de todos os componentes sociais e políticos do desenvolvimento, propondo, assim, uma avaliação conjunta das esferas econômica, política e social, e não apenas voltada ao aumento do produto e do rendimento.

Isso se deve em virtude de a prosperidade econômica não se traduzir diretamente no enriquecimento da vida das pessoas, caso contrário, como o autor aborda:

(...) a busca da prosperidade econômica como um fim em si, embora errada no plano dos princípios, seria inseparável da busca de prosperidade como meio para o enriquecimento da vida das pessoas. Mas aquela correspondência estreita não se verifica. Países com altos PIBs per capita podem apresentar índices espantosamente baixos de qualidade de vida, como mortalidade prematura para a maioria da população, alta morbidade evitável, alta taxa de analfabetismo e assim por diante (SEN, 1993).

Isto é, um determinado país pode ser, em termos econômicos, muito rico e, ainda assim, oferecer uma pobre qualidade de vida aos seus habitantes, o que mostra que a prosperidade econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas, e por isso não deve receber de uma nação, o estatuto de objetivo a alcançar.

Para Sen (2011), a utilidade da riqueza se revela naquilo que ela nos permite fazer, da mesma forma que nos ajuda a adquirir as liberdades substantivas. Logo, a riqueza não é um fim em si mesmo, mas um meio de se viver o modo de vida que o indivíduo valoriza, isto é, parafraseando Aristóteles, a riqueza é um meio em proveito de alguma outra coisa, sendo essa última para Sen, a liberdade de se viver o tempo de vida que se almeja.

Nessa linha, considerando que o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins de fato valiosos, e não necessariamente resultar no desenvolvimento de uma nação, esse último é o que deve ser primariamente buscado. Para Sen, esse desenvolvimento tem como fim e meio, as liberdades substantivas, como assevera: “O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam.” (SEN, 1999, p. 33).

O desenvolvimento por sua vez é gerado por políticas públicas bem orientadas, isto é, políticas públicas que expandam a capacidade das pessoas de viver a vida que elas valorizam e que pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo (SEN, 2000). É nesse contexto que a temática das políticas públicas se fundamenta no próprio valor da pessoa humana, bem como deve ser orientada pela necessidade que esta tem de reunir condições para o pleno desenvolvimento de suas capacidades, sendo que a avaliação da melhoria de vida dos membros da sociedade é parte essencial na análise do desenvolvimento.

Com relação ao que Sen denomina de “capacidades”, pode-se compreender a partir de entendimento que concebe a vida humana como “um conjunto de ‘atividades’ e de ‘modos de ser’ que poderemos denominar ‘efetivações’ (*functionings*) — e relaciona o julgamento sobre a qualidade da vida à avaliação da capacidade de funcionar ou de desempenhar funções (1993, p. 314).”

Fazendo referência a Karl Marx, aduz que parte importante de seu programa para reformulação dos fundamentos da economia política diz respeito à concepção do sucesso da vida humana em termos de cumprimento das atividades humanas necessárias. Nas palavras de Marx: “em lugar da riqueza e da pobreza da economia política, veremos surgir o rico ser humano e a rica necessidade humana. O rico ser humano é simultaneamente o ser humano que necessita de uma totalidade de atividades vitais — o ser humano em quem a auto-realização existe como necessidade interior”.

Logo, se a vida é percebida como um conjunto de “atividades e modos de ser” considerados de valor, a qualidade da vida de uma população deve ser avaliada a partir dessas efetivações e da capacidade de efetuar-las, não podendo ser realizada apenas sob a ótica da quantidade de mercadorias produzidas ou de rendimentos que auxiliam no desempenho daquelas atividades. Isto é, a avaliação da qualidade de vida deve consistir na aferição de várias efetivações na vida humana, superando o que “fetichismo da mercadoria”, utilizado do Marx (SEN, 2011).

Isso porque, as efetivações são constitutivas do ser de um indivíduo, de modo que para avaliar o bem-estar de uma pessoa, deve-se necessariamente, avaliar seus elementos constitutivos, como as próprias efetivações e a capacidade da pessoa de realizá-las.

Como um exemplo de efetivações elementares pode-se citar o alimentar-se adequadamente, a prevenção da mortalidade precoce, a realização os movimentos usuais, entre outros, e as efetivações complexas como por exemplo, a participação na vida pública e o desenvolvimento do auto respeito. Desse modo, pode entender a efetivação como a conquista de uma pessoa: o que ela consegue fazer.

Nessa linha, a capacidade de uma pessoa é uma concepção derivada, pois representa as várias combinações de efetivações (atividades e modos de ser) que uma pessoa pode alcançar (SEN, 2011). A capacidade revela a liberdade de uma pessoa em escolher entre vários modos de viver. Tais capacidades, contudo, podem sofrer o que Sen denomina de “privações”. Esse termo é utilizado por ele para expressar os diferentes níveis de desigualdades no desenvolvimento social de cada sociedade que as pessoas podem sofrer durante a sua vida, o que podem depender da ocorrência de diversos fatores, consoante Sen aborda: “[...] as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais” (SEN, 1999, p. 322).

Dentre os tipos de privações, a pobreza, tema de destaque nas obras de Sen, é uma delas. Porém, a pobreza, como ressalta Zambam e Kujawa (2017), não se restringe na obra de Sen ao acesso à bens materiais. Percebe-se da análise de sua teoria da justiça, que na compreensão dele, ser pobre significa não poder exercer e gozar das liberdades substantivas, ou seja, desenvolver suas capacidades básicas. Nessa perspectiva, a pobreza irá repercutir em todas as áreas da vida humana, tais como, por exemplo, a participação política de maneira autônoma, de modo a ser possível influenciar as decisões.

Nos períodos em que comunidades quilombolas não eram criminalizadas/marginalizadas pelo Poder Público, elas permaneciam como pauta secundária do próprio movimento negro, do qual fazem parte. Foi somente a partir dos anos 1970/80 que o quilombo se tornou a metáfora do próprio movimento negro, através, principalmente, da obra de Abdias do Nascimento: o quilombismo (1980) e o Genocídio do Negro no Brasil (2016). Com essa acepção enquanto metáfora e como voz reivindicante, os remanescentes de quilombo assumem outro papel ativo, em aspectos objetivos e subjetivos de suas pautas que começam a serem construídas.

O Programa Brasil Quilombola, objeto desta pesquisa é resultado da mudança de posição do Estado brasileiro frente a essas comunidades historicamente fragilizadas, o que ocorreu, como será visto no próximo capítulo, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, com a formação de conselhos estaduais e a fomentação da participação de movimentos sociais na formulação de políticas públicas voltadas para essa comunidade.

Nesse contexto, veremos, no próximo capítulo, um breve panorama histórico das políticas públicas voltadas para os quilombolas no Brasil, bem como o Programa Brasil Quilombola.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

O Programa Brasil Quilombola (PQB) foi criado em 2004, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e impulsionou uma série de medidas adotadas com vistas a implementação de uma política de reconhecimento de direitos e de efetivação daqueles já existentes: “O Programa tem por objetivo consolidar os marcos da política de Estado para os territórios quilombolas”.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. O Plano é base da Agenda Social Quilombola (Decreto 6261/2007), que agrupa as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: Acesso à Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania (SEPP/IR/MDH, 2019)¹.

O programa é composto por uma série de medidas, sendo algumas delas resguardadas pela Constituição Federal de 1988 e consolidadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, em especial, de Lula, como por exemplo, a regularização de territórios quilombolas, assegurada pelo artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, que vem a ser implementado pelo decreto presidencial 4.887 de 2003. Assim como, a Agenda Social Quilombola (ASQ), por meio do decreto 6.261 de 2007, posterior a consolidação do PQB. Precisamente, o PBQ encontra-se situado entre o ponto chave da política de regularização fundiária/territorial dessas comunidades, antecedendo a formulação da ASQ que, por sua vez, é a base norteadora do programa.

Segundo Rodrigues (2010, p. 271-272):

O Programa Brasil Quilombola é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nos âmbitos federal, estadual, municipal e organizações da sociedade civil, coordenadas pela Seppir por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Tais medidas foram estruturadas em quatro eixos: 1) Regularização Fundiária; 2) Infraestrutura e Serviços; 3) Desenvolvimento Econômico e Social e 4) Controle e Participação Social. Por uma questão de centralidade na regularização fundiária, opto por não trazer uma visão do conjunto desses eixos. Assim o faço por entender que o processo de regularização fundiária comporta a maior parte dos interesses e conflitos em jogo, explicitando assim a problemática de uma política pública específica e de caráter redistributivo.

O PQB estabelece quatro eixos a serem executados através de um arcabouço de legislações que possuem ordem de implementação própria. A regularização fundiária, no caso dos quilombolas, consideramos a partir daqui como regularização de território, compreendida no âmbito do decreto 4.887/2003, ocorre em um trâmite próprio, interdependente da execução dos demais eixos e essa lógica é válida para os demais. Todos esses eixos vão dispor da inclusão dessas comunidades – através programas estratégicos como, por exemplo: luz para todos, programa de aquisição de alimentos, ampliação e melhoria da rede física escolar, entre outros² -- no processo de desenvolvimento, seja ele local, regional ou, ainda, em um nível de nação. As comunidades quilombolas que historicamente estão à margem do processo de desenvolvimento, agora passam (ou tendem) a serem integradas sem que haja perda com relação a sua cultura e identidade, em um projeto de desenvolvimento nacional.

¹ Extraído de: <https://www.mdh.gov.br/noticias_sep/ir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 01 de Jul. 2019.

² Os dados referentes a esses programas, até a data de produção desse texto, podia ser consultado através do site: <https://www.mdh.gov.br/noticias_sep/ir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Contudo, os dados presentes na página dizem respeito às informações básicas sobre a constituição do PBQ. Com a mudança de governo e da estrutura ministerial, ocorreram mudanças no acesso aos dados, maioria das informações quantitativas está desatualizada.

O PBQ, mais do que um simples programa de governo, é produto da mudança de posição do Estado brasileiro para com essas comunidades historicamente fragilizadas. Foi especialmente a partir do governo Lula que ocorreu uma transformação na maneira de conduzir a formulação e implementação de políticas públicas, haja vista que as mudanças ocorreram desde a formação de conselhos e participação de movimentos sociais para as formulações, até a consolidação de legislações específicas e debates públicos sobre essas políticas (esses são fatos importantes e de certo modo positivos para essas comunidades, mas que, no entanto, não estão livres de críticas acerca dos trâmites e das reais aplicações/conduções). Quando discutimos a questão quilombola, inerentemente, entramos na questão fundiária/territorial, não somente por se tratar do primeiro eixo, mas também estar no centro do debate político que traz à tona uma distinção entre o movimento negro e a constituição de um movimento quilombola.

Isto é, no âmbito da CF de 1988, podemos compreender a entrada dos remanescentes, de acordo com Leite (1999; 2008), como uma novidade e um marco de uma luta dessas comunidades e do movimento negro, especialmente, para compreensão histórica dessas comunidades que se tornaram invisíveis pelas correntes hegemônicas da produção da leitura histórica. Essas duas compreensões nos leva a adentrar a importância dos dispositivos jurídico-político, na consolidação e no reconhecimento de direitos, assim como, no reconhecimento das desigualdades.

Aqui já podemos compreender a posição de Sen (1999), no que diz respeito às privações. O quilombo histórico, associado em alguns momentos como símbolo da subversão ao sistema escravista (GOMES, 2017) que vigorou no Brasil por mais de 300 anos, constitui-se como elemento chave da formação social brasileira. Com isso, elucidamos, à primeira vista, que a estrutura social na qual estão inseridas as comunidades já demonstra sua uma posição de periferia, determinada pelas relações de desigualdades sociais.

No Brasil vigora, mesmo depois da abolição – discutida por autores como Chiavenato (1987) e Fernandes (2014; 2017), como um processo precário que dispôs sobre a vida de parte significativa da comunidade negra do país e que, no entanto, os manteve a margem do processo decisório –, um sistema político e social que tem forte marca da desigualdade social. Nesse sentido, o PBQ, mesmo antes de existir enquanto política pública é produto de uma relação crítica da história do país. O movimento negro articulou-se, começando, antes mesmo da própria abolição, através de movimentos como “a quilombagem”, um movimento que, segundo Moura (2004), influenciou a degradação do sistema escravista vigente à época e também impulsionou a consciência étnica.

Quando as comunidades remanescentes de quilombo, juntas ao movimento negro, reconhecem o passado e a realidade, confrontando-a e reivindicando o reconhecimento e a reparação do Estado, elas reconhecem as privações. É a partir daqui que encontramos a leitura da obra de Sen (2000) acerca do que são as privações, isto é, corroborando com o reconhecimento dos remanescentes na perspectiva de Dussel (2012) como vítimas do sistema capitalista, mas, sobretudo, excluídas desse processo hegemônico de globalização vigente entre os séculos XX e XXI. Sen vai classificar como privação esse conjunto de fenômenos provocados pela desigualdade social e por ela em si mesma, que opera privando os sujeitos de estimularem suas capacidades. Ou seja, a TEC acompanha potencialmente a construção do PQB, pois, em nossa visão, ambos estão situados no mesmo arcabouço teórico, social, política e cultural.

Retomando nosso raciocínio, entre a CF de 1988 e a constituição do decreto 4.887/2003 temos um espaço temporal de 15 anos, nos quais as atividades políticas no tocante a regularização de territórios, constituíram-se no campo institucional por uma série de resoluções, portarias, medidas provisórias e instruções normativas que alteravam os procedimentos, mas enfrentavam diversos atritos sobre contradições quanto aos seus reais objetivos e a condução dos processos. Em 2001, é lançado o decreto presidencial 3.912, no qual é estabelecido o processo regulamentado de demarcação e titulação, contudo esse decreto é compreendido como retrocesso, por parte das comunidades e dos pesquisadores ligados a questão, a principal queixa seria o caso da definição de quilombo e dos espaços temporais que ela abrangeria, no caso: quilombos eram definidos como territórios remanescentes de quilombos, aqueles ocupados por quilombo até 1888 e os ocupados por remanescentes até 1988. Dessa forma, deixaria de fora uma série de comunidades que não atendessem a essa característica, assim o decreto não levava em consideração que as comunidades quilombolas passam por constantes mudanças no que diz respeito aos seus territórios. Essas mudanças são advindas de diversas vias que se constituem, na relação humana com o território e com sua territorialidade, a partir de conflitos, por exemplo.

A partir de 2003, com a chegada de Lula à presidência da República, em especial, pelo recebimento das reivindicações dos movimentos sociais ligados a questão, especialmente, Coordenação Nacional de Articulações das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), no mesmo ano é lançado o decreto 4.887, revogando o decreto 3.912/2001. O artigo 2º do novo decreto diz:

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

Com isso, inaugura-se um novo período na formulação da questão quilombola, a autoatribuição, a trajetória histórica própria, as relações territoriais, entre outros elementos passam a compor uma concepção do quilombo para o estabelecimento de uma política de regularização territorial. Esse foi apenas o primeiro passo dado na formulação de um arcabouço de políticas públicas que, no ano de 2007, vem a formar o PBQ.

Ao estabelece o eixo de acesso a terra, o PBQ busca regularizar os territórios que são as bases da formação identitária dessas comunidades, leva-se em consideração diversos fatores, repetindo o da autodefinição que, ainda que seja um ato que parta da própria comunidade, deve ser certificado pela Fundação Cultural Palmares (FCP), para somente depois ter o processo de regularização no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que a partir do processo de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) vai fundamentar as bases de demarcação e posterior titulação.

Sobre esse eixo 1, é interessante percebermos que ele aborda direta e indiretamente duas necessidades básicas por parte da comunidade no tocante ao acesso às políticas públicas do PBQ. A primeira, o ato de certificar e regularizar exige da comunidade o reconhecimento de si mesma enquanto quilombola, fazendo uma leitura do próprio passado, da identidade, da posição ocupada pelo coletivo e pelos indivíduos em seu percurso social. Isto é, eles (coletivo e indivíduo) estão refletindo sobre as marcas que os levam a constituírem-se quilombos, e sobre elas levam a recontar a história, rever as experiências sejam elas da cultura, bem como das opressões.

A segunda, diz respeito ao trâmite burocrático com o Estado. A certificação/regularização exige que a comunidade monte sua associação, que representará a comunidade junto à burocracia estatal e as demais, como forma de constituir-se como pessoa de direito. Aliás, as comunidades quilombolas e, respectivamente, cada agrupamento familiar que a compõe, assume o lugar de sujeito, os membros da comunidade são atores que, a partir da reflexão crítica que culmina no autorreconhecimento e na ciência da necessidade de engajar-se politicamente na busca do seu direito e da reparação social e histórica, estão assumindo o lugar de agentes! E, para tanto, estabelecem novos parâmetros políticos e sociais de suas realidades. Contudo, isso nos revela a ineficiência do Estado ainda em trabalhar com as comunidades tradicionais, pois exige das mesmas, independentemente dos conflitos internos ou externos, que essas associações adquiram CNPJ, se reconheçam como pessoa jurídica.

Esse primeiro eixo propicia vislumbrarmos a construção dessa realidade assumindo-os como protagonistas da própria história. Segundo Arruti (2009, p. 7):

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 concebem 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.

Nesse sentido, podemos elencar ainda que a Teoria da Expansão das Capacidades (TEC) joga luz não somente sobre um eixo, mas sobre toda política para os quilombos. Pois a partir do reconhecimento derivado, principalmente, do território, assume-se como um conjunto de liberdades instrumentais, como sugere Sen (1999), a serviço da formação desses indivíduos que passam a possuir o poder de fala enquanto liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Todas essas características fundamentais compõe o arcabouço do PBQ, como veremos a seguir, complementando a formação social dos indivíduos e da coletividade, na constituição das “liberdades substantivas”. Conforme Arruti (2009) cita, são duas vias que se abrem um para a política fundiária e outro para um conjunto de política de reconhecimento e redistribuição.

Essas comunidades agora lutam pelos direitos outrora negados, são estimulados direta e indiretamente a desenvolverem capacidades que antigamente eram impensadas. Por exemplo, o acesso à educação, o acesso certificado a terra, o acesso, em geral, a diversas políticas públicas e, nesse sentido, todo esse compêndio de conquistas vem aventado pelos estímulos à participação. Isso é, os sujeitos possuem o protagonismo. É, claro, não tratamos aqui de um conjunto de políticas em que as respostas são perfeitas diante da previsão de resultado, mas sim de uma síntese do PQB como ação carregada de potencialidades de transformação.

No caso do PQB sua estrutura está disposta de forma que contemple todos os eixos que vão culminar numa rede de agenciamentos. Evidentemente, essa ação pode ser percebida antes mesmo do acesso direto a aquelas políticas públicas no arcabouço do programa, pois o fato da assunção da necessidade de se reconhecer, de assumir sua identidade e sua cultura, vai alavancar a função de agente, na figura de cada ator dentro da comunidade, assim como vai revelar um sujeito coletivo.

O segundo eixo do PBQ diz respeito à infraestrutura. Parte significativa dessas comunidades passa por problemas nessa área, desde a construção das moradias, como o acesso a luz elétrica, entre outros. Conforme temos relatado nesse texto, a posição social das comunidades quilombolas foi sempre à margem do processo de desenvolvimento traçado hegemonicamente, principalmente, pelo Estado brasileiro. O campo diante de uma forte perspectiva de desenvolvimento urbanista e de industrialização, tornou-se a periferia do modos operandi desenvolvimentista. Diante disso, dentro do próprio campo, os quilombos históricos e os remanescentes também ocupam seu espaço de periferia, ocupando eles o espaço, normalmente, onde vigora a maior precariedade. São terras muitas vezes inférteis, excluídas da atenção do setor público.

Incluir as comunidades em programas e políticas de infraestrutura é alavancar a capacidade de se sobressair na estrutura de desenvolvimento local, regional e nacional. Como entrar em uma rota de desenvolvimento próprio, ou seja, àquele ligado às atividades produtivas além do nível de subsistência, sem que exista uma inserção no acesso às condições básicas de existência e sobrevivência no século XXI (condições essas que permitam um processo inclusivo, com respeito à questão étnica)? Essa inclusão deve ocorrer sempre possibilitando a construção de um ambiente propício à escolha, a liberdade volta ao centro da discussão, mas ela só é possível, como ressalta Sen, partindo de um conjunto de políticas públicas que garantam liberdades instrumentais e substantivas que subsidiem o poder de escolher a realidade que quer seguir ou construir, sem que haja uma imposição na qual, por exemplo, a permanência na comunidade esteja comprometida pela necessidade de sobreviver.

Ao garantir o acesso às políticas públicas de saneamento, habitação e energia elétrica, está se formando um ambiente ainda mais propício à inclusão produtiva e do desenvolvimento local, nesse caso, o eixo 3. Com esse eixo complementa esse processo de desenvolvimento local, através principalmente, da entrada no programa de aquisição de alimentos, o que marca o fortalecimento da segurança alimentar e da produção da agricultura familiar sustentável. Outro ponto relevante é a criação do “selo quilombola” e da declaração de aptidão, ações que viabilizam as produções das comunidades, dando-lhes a certificação de credibilidade no mercado.

E, por fim, o quarto eixo, referente a direito e cidadania, aqui entramos na seara da cultura e da identidade, sobretudo no acesso a:

(...) ampliação e melhoria da rede física escolar, formação continuada de professores e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para oferta de educação escolar quilombola, capacitação de gestores para implementação das Diretrizes Curriculares Quilombolas para educação escolar quilombola, programa nacional de alimentação escolar (PNAE), programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (Pronatec), programa bolsa família (PBF), programa saúde da família (PSF), documento básico e registro civil (SEPIR/MDH, 2019).

Como podemos perceber, uma gama de programas que beneficiaria às comunidades a partir de um conjunto de política pública, que impulsionariam o agenciamento dos indivíduos. Tornando-os atores políticos ativos na mudança de realidade na perspectiva da conquista, do reconhecimento e da execução de direitos. A partir disso, entendemos que esse último eixo torna-se uma síntese da proposta estabelecida pelo PQB ao confrontar, entre outros, os paradigmas da educação, no caso brasileiro ainda verticalizada e elitizada, formada por uma matriz herdeira do colonialismo.

Essas comunidades que partilham da condição cultural e identitária de afro-brasileiros ou de remanescentes de quilombos, ligados diretamente a construção de uma sociedade brasileira carregada pelo racismo das mais diversas estruturas sociais, passa agora a ter oportunidade de no seu lugar de fala e na condição de agentes empreenderem a leitura da história. Mas indo além, eles conseguem agora, não somente, o letramento/alfabetização, que é essencial para dar continuidade ao construto da comunidade, o coletivo, como sujeito com capacidade de reivindicar e de lidar com o aparato burocrático do Estado e da iniciativa privada. Como também podem reivindicar a leitura do seu passado e a construção de um ideário e de uma estratégica política que lhes garanta o poder de fala e decisão consciente sobre seu destino, sobre sua vida e seus projetos. Ainda nessa perspectiva, Sen (2009, p. 154) defende que: “O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo mundo”. A partir do PBQ o Estado brasileiro assume esse compromisso não só com a comunidade, mas também internamente, se reinventando, ainda que a passos curtos, diante de sua opressão ou omissão histórica com essas comunidades.

Ficam ainda questões do tipo: de fato essas mudanças na relação social ocorreram? Todo o conjunto de medidas do PQB foi implementado? Tais questões exigem bem mais que um trabalho para serem respondidas e, conforme nos dedicamos a pesquisa, observamos inúmeros trabalhos que comprovam, quando não a efetividade e a implementação total dessas políticas, uma implementação e efetividade parcial. Contudo, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Entre as maiores dificuldades estão a morosidade do estado, em especial, com relação ao reconhecimento dessas comunidades, pois elas só podem participar plenamente desse arcabouço após a identificação e certificação, o que autores como Oliveira Jr. (2016) entre outros, considera o maior desafio.

Para além de ser o maior desafio, consideramos uma contradição, pois a autodeclaração deveria ser suficiente para o acesso ao PQB e suas políticas, no caso, até 2018, esse era um requisito fundamental para acesso a boa parte das políticas/programas. Se levarmos em conta o primeiro eixo, por exemplo, temos uma dificuldade ainda maior, já que o processo de regularização é mais moroso e mais durador, podemos observar por dados emitidos pelos dois órgãos responsáveis FCP e INCRA, que o volume de certificações é bem superior ao de territórios regularizados, isto é, demarcados e titulados. Em um pequeno comparativo, o relatório da FCP (atualizado em 13 de Maio de 2009) aponta para emissão de 2.660 certidões emitidas entre 2005 e 2019, enquanto temos a emissão de 124 títulos por parte do INCRA para o mesmo período (dados do relatório do órgão atualizado em 21 de Maio de 2019).

Devemos deixar claro que tratamos aqui do PBQ até o ano de 2018, quando a estrutura governamental não modificou radicalmente a estrutura do programa e das políticas previstas em seu arcabouço. Mesmo o governo Michel Temer (2016-2018) tendo interrompido o processo de regularização no ano de 2017 e sendo considerado um governo politicamente alinhado com a direita brasileira e com o ruralismo, sua plataforma de gestão foi danosa, porém não culminou o esfacelamento da estrutura do PQB. Durante seu governo os relatórios de regularização, por ilustração, ainda foram atualizados e algumas políticas seguiram o ritmo menor de implementação, mas foram executadas. No novo governo, alinhado com a extrema direita e, vale frisar, com os ruralistas mais radicais (conservadores e reacionários), as mudanças tendem a ocorrer com viés ideológico contrário às demarcações e titulações, e isso já é perceptível quando observamos a reestruturação dos órgãos competentes. O próprio presidente, conforme relatamos na introdução, possui um posicionamento político e ideológico contrário à regularização das comunidades de acordo com os processos até agora estabelecidos.

A nova gestão entregou o INCRA (órgão responsável pela regularização) ao Ministério da Agricultura, ligado historicamente aos setores ruralistas, eliminando o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com isso, ainda não alterou os procedimentos de regularização, mas já provocou impacto nos processos em andamento, eles permanecem parados, de acordo com relatório do INCRA, atualizado em 21 de maio de 2019, encontram-se em andamento 1.005 processos de regularização, dos quais nenhum foi aberto no ano de 2019.

Voltando ao cerne desse trabalho, podemos perceber que o PBQ é a marca de um modelo de Estado no qual ele se responsabiliza pela reparação histórica e pela constituição de um arcabouço de políticas que impulsionam o desenvolvimento de liberdades instrumentais e substantivas, que vão, respectivamente, produzir garantias de que uma dê base à constituição da outra. Então, essa lógica vai culminar no desenvolvimento de capacidades de lidar com os processos burocráticos legados às atividades jurídicas como a formação de associação comunitária que reivindique junto ao Estado a implementação de políticas, assim como, ponham à baixo o status quo no qual estão inseridas as comunidades, produzindo também uma nova realidade na qual estejam inseridas as comunidades seja diante do poder público ou privado, com respeito a sua cultura e identidade. Estabelecendo uma relação produtiva na qual eles superem a condição histórica de oprimidos e excluídos, por meios próprios, advindos da luta que empreenderam nessa seara.

O PQB possui política de estímulos a capacitação dessas comunidades no tocante a inclusão digital, educação quilombola, programa de acesso ao ensino técnico, dinheiro direto na escola, entre outros. Esses programas compõem um forte incentivo a formação de capacidades dessas comunidades, através de mulheres, da juventude e da formação política e profissional, para lidar com a sociedade informatizada.

Mesmo com transformações ainda pequenas em termos do plano histórico, mesmo com a morosidade estatal que reverbera nesses processos desse os tempos de maior robustez do PBQ, o programa consiste numa política fundamental para essas comunidades. Embora toquemos profundamente nas ineficiências do atual modelo de Estado, não podemos fugir das responsabilidades da iniciativa privada, como é o caso da questão do mercado. Há na obra de Sen uma importante contribuição para enxergarmos a relação da sociedade/comunidade e o Estado, na qual o Mercado possui uma função vital. Sendo ele quando competitivo e possuindo ideias morais, éticos e políticos que dialoguem numa lógica de justiça social, um responsável pelo mecanismo de trocas justas, na qual modifiquem a relação monopolista, a pluralidade do mercado, nesse caso é importante, inclusive em termos de competitividade justa. Longe de fazer uma 'demonização' do mercado, e também distante do endeusamento de suas práticas, as ideias de Sen, enquanto teórico do desenvolvimento como liberdade, incorporaram-se de modo direto ou indireto às ações do PBQ através de diversas ações políticas que discutimos aqui entorno de sua formulação e implementação, através da sua proposta e dos desfechos na conjuntura local e global.

Dessa forma, o PQB é sim um marco não somente de uma política de governo, como também de uma política de Estado. Assim como, é símbolo da transformação pela qual passa o Estado brasileiro e a sociedade em geral. Embora, como salientamos, exista um forte ataque ao programa anunciado pela comunicação e pelas ações do atual governo, sua destituição e seu esfacelamento, não se dá nem se dará de forma passiva. A estrutura nunca retorna ao mesmo modelo original e os retrocessos são combatidos em uma dialética de forças que pode também ser considerado produto do arcabouço político, social e cultural do próprio PQB. A luta é constante e a formação de movimentos sociais articulados à questão quilombolas é constante e estão sendo integrados a movimentos maiores que não aceitam a perda de direitos conquistados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como acompanhamos ao longo dessa discussão, inúmeros são os pontos em que o PBQ encontra-se contribuindo com a formação de agentes para a crítica e transformação da própria realidade. A TEC de Sen nos ajuda a compreender a importância de programas como esse na consolidação de um projeto de sociedade, na qual as populações possam ter acesso a bens enquanto garantias fundamentais para o exercício da liberdade, estimulando suas capacidades de lidar e superar as privações, parte significativa delas oriundas de um processo sociopolítico de desigualdade, como é o caso das comunidades tradicionais, especialmente, as quilombolas. Nesse sentido, o PBQ é uma importante articulação de programas e políticas públicas em geral que podem garantir a essas comunidades o estímulo de suas capacidades, tanto de modo coletivo como individual (os agentes), na consolidação da luta por reconhecimento e direitos, reafirmando a superação das privações discutidas. Por fim, é necessário mais estudos acerca da importância, dos impactos e das efetivações dessas políticas na vida dessas comunidades, as avaliações, conforme pauta o próprio Sen, são de grande valia para seguir ou ajustar um programa tão importante quanto é esse. Ademais, o PQB instaura não somente uma relação paliativa entre as comunidades e a luta por seus objetivos, mas estimula também a resistência permanente dessas comunidades, pois esse programa não se dá como medida de entrega, mas sim como conquista social, apesar das dificuldades encontradas.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, José Mauricio. Notas sobre as iniciativas federais em educação no contexto das políticas públicas para quilombos. **Educação escolar quilombola: pilões, peneiras e conhecimento escolar**. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação/Superintendência da Educação, 2009.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Decreto N. 3.912, de 10 de Setembro de 2001. Revogado pelo Decreto no 4.887, de 20.11.2003. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Decreto n. 6.261, de 20 de Novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2007.

CHIAVENATO, Julio José. **O negro no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação na era da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes (vol. 2)**. São Paulo: Editora Globo, 2014.

_____. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

GOMES, Flávio. **Mocambos e Quilombos**. São Paulo: Claro Enigma, 2017.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização?. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre: ano 5, n. 10. Mai., p. 123-149, 1999.

_____. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. Estudos feministas. Florianópolis: v. 16, n. 3. Set./Dez. 2008.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Programa Brasil Quilombola. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/noticias_sep/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 1 de Jul.. 2019.

NASCIMENTO, Abdias. O Quilombismo. Petrópolis: Vozes, 1980.

_____. **O Genocídio do Negro no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: v. 15, n. 57, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **A Ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**. São Paulo: n. 28-29, 1993.

_____. **Pobreza e Fomes**: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar, 1981.

SOUZA, Dellany Maria Dantas. RAMALHO, Ângela Maria Cavalcanti. MOTA, Leonardo de Araújo. O desenvolvimento como alargamento das capacidades humanas: aproximações entre Amartya Sen e Celso Furtado. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**. Blumenau: v. 2, n. 2, 2015.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017.