

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**MULTICULTURALISMO EM AÇÃO: O LABORATÓRIO DA  
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS  
QUILOMBOLAS NO RIO GRANDE DO SUL**

**Lúcio Domingues Centeno**

**Orientador: José Carlos Gomes dos Anjos**

**Porto Alegre, Junho de 2009.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**MULTICULTURALISMO EM AÇÃO: O LABORATÓRIO DA  
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS  
QUILOMBOLAS NO RIO GRANDE DO SUL**

**Lúcio Domingues Centeno**

**Orientador: Dr. José Carlos Gomes dos Anjos**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Sociologia.**

**Porto Alegre, Junho de 2009.**

LÚCIO DOMINGUES CENTENO

MULTICULTURALISMO EM AÇÃO: O LABORATÓRIO DA POLÍTICA DE  
REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO RIO GRANDE DO SUL

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Dra. Miriam de Fátima Chagas – MPF

---

Dra. Cínara Lerrer Rosenfield – UFRGS

---

Dra. Denise Fagundes Jardim - UFRGS

Porto Alegre

2009

## AGRADECIMENTOS

Deixo nesta página um registro das pessoas que fizeram parte do itinerário desta dissertação de mestrado, e que de alguma forma possibilitaram a sua produção. Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus familiares, especialmente Tânia, Ayrton, Vladi, Raquel e Cléia que sempre apoiaram incondicionalmente as minhas escolhas.

Agradeço à Adriana Fonseca que me introduziu no mundo quilombola. Aos colegas Leonardo, Luísa, Nola, Ieda, Iosvaldyr, Tobias e Vinícius que possibilitaram experiências de campo e de trabalho coletivo, fascinantes. Aos militantes do Instituto de Assessoria às Comunidades Quilombolas (IACOREQ).

Ao CNPQ e ao PPG em Sociologia da UFRGS, pela bolsa de pesquisa e pelo apoio institucional, respectivamente. Ao professor José Carlos Gomes dos Anjos, pelas aulas extremamente instigantes e por sua orientação sempre estimulante. À turma de orientandos, pelos comentários.

Aos servidores da Coordenação de Projetos Especiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que possibilitaram todas as condições para a viabilização do trabalho de campo desta pesquisa.

Agradeço também aos colegas que me acompanharam durante o mestrado, nas figuras de Marcelo Mello e Rebeca Hennemann, tornando este período menos angustiante.

Por fim, gostaria de agradecer às comunidades quilombolas, especialmente as comunidades de Cambará e Palmas com as quais trabalhei diretamente, na pessoa de Seu Jorge, que infelizmente não pôde ver suas terras tituladas. Dedico esta dissertação a este homem e aos que resistem.

*Em primeiro lugar, eu sempre me preocupei com isso e questiono os programas de governo para as comunidades. Não só para as comunidades quilombolas, mas com as comunidades indígenas também. Acho que eles tem que vir até aqui e sentar com a comunidade para saber o que ela realmente precisa.*

*Não adianta eles trazerem um programa pronto se a comunidade não tem como se adaptar a ele. Eu acho que as necessidades da comunidade devem ser ouvidas em primeiro lugar. (I.M; liderança da comunidade quilombola de Casca)*

## RESUMO

A emergência do debate sobre as sociedades multiculturais trouxe para o seio do Estado a polêmica sobre a adoção de “políticas de reconhecimento” das diferenças sócio-culturais de coletividades, que historicamente não eram levadas em consideração pelas ações governamentais. Esta dissertação analisa o processo de implementação da política de regularização fundiária dos territórios das comunidades quilombolas. A partir da experiência do setor responsável por este programa no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Rio Grande do Sul, investigou-se em que medida esta ação se insere neste marco de políticas multiculturais. Para tanto, foi realizada uma etnografia do espaço de operacionalização desta política, incluindo a análise de um conjunto de inscrições produzidas neste setor, em especial os processos administrativos. Perseguindo a trajetória desses elementos, buscou-se reconstituir a rede que sustenta essa política pública para compreender a sua baixa efetividade, a qual se atribui a vinculação dos quilombolas à uma zona de suspeição. Ao mesmo tempo, observou-se que o esforço de viabilização dessa política, empreendido por esses servidores, gera procedimentos que se associam progressivamente ao domínio das políticas “universalistas”.

**Palavras chave:** Multiculturalismo; Políticas Públicas; Remanescentes de quilombos; Diferença

## ABSTRACT

The emergence of debate about multicultural societies has brought a polemic into the State's sphere about the adoption of *recognition policies* of collectivities' socio-cultural differences, which were not historically taken in consideration by governmental actions. This dissertation examines the process of implementing agrarian regularization policies of *quilombolas* communities territories. Since the experience of the sectors responsible for that program at the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA), of Rio Grande do Sul, this work investigates in what instance this action is inserted in this framework of multicultural policies. For this, an ethnography of this policy's operationalizing scope was carried out, including analysis of a set of *inscriptions* produced in this sector, in particular, the administrative procedures. Pursuing the path of these elements, it intended to reconstruct the network that supports that public policy to understand its low effectiveness, which is attributed to suspicion zone which the *quilombolas* are associated. At the same time, it was observed that the effort of development of such a policy, undertaken by these subjects, creates procedures that are associated progressively to the field of "universalist" policies.

**Key Words:** Multiculturalism, Public Policies, Remaining of *Quilombos*, Difference

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Organograma INCRA

Figura 2: Sistema circulatório dos processos administrativos

Figura 3: Fluxograma das etapas administrativas dos processos de regularização dos territórios quilombolas

Figura 4: Fluxograma do itinerário institucional dos processos administrativos

Figura 5: Paradigmas

Figura 6: Coalizões de Defesa

Figura 7: Campo

Figura 8: Translação

Figura 9: Operações de translação na política de regularização dos territórios quilombolas

Foto 1: Planilha das etapas administrativas concluídas referente a cada comunidade, exposta na sala da Coordenação de Projetos Especiais

Foto 2: Os armários da Coordenação de Projetos Especiais

Foto 3: Servidores do INCRA, Procurador do MPF e quilombolas fazem indicações no mapa diante do Juiz

Foto 4: Apresentação da proposta de perímetro do território de Cambará na comunidade.

Quadro 1: Trajetória do Processo de Regularização de Casca

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU - Advocacia Geral da União  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CDR - Comitê de Decisão Regional  
CDN – Conselho de Defesa Nacional  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
DEM - Democratas  
DFQ - Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas  
FARSUL - Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul  
FCP - Fundação Cultural Palmares  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
GSI - Gabinete de Segurança Institucional  
IACOREQ - Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IN – Instrução Normativa  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MinC - Ministério da Cultura  
MPF - Ministério Público Federal  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SPI - Serviço de Proteção ao Índio  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. MULTICULTURALISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>24</b>
1.1 MULTICULTURALISMO: NORMATIVIDADE E COMENSURABILIDADE .....	24
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM DA CIÊNCIA.....	27
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2. A INSTABILIDADE DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.....</b>	<b>37</b>
2.1 CONSOLIDANDO UM ESPAÇO INSTITUCIONAL.....	37
2.2 O SISTEMA CIRCULATÓRIO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS.....	44
2.3 MOBILIZANDO QUASE-SUJEITOS.....	58
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3. O ESFORÇO DE ESTABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.....</b>	<b>67</b>
3.1 MOBILIZANDO O MUNDO.....	68
3.2 CONSTITUINDO ALIANÇAS.....	75
3.3 O DIFERENCIAL DA EXCEÇÃO.....	84
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>4. UM LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO O MULTICULTURALISMO É POSTO EM AÇÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	
<b>ENTRE A COMENSURABILIDADE E A INCOMENSURABILIDADE .....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>

<b>ANEXOS.....</b>	<b>110</b>
--------------------	------------

## APRESENTAÇÃO

O processo de implementação da política de regularização dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos constitui o foco desta dissertação. Este processo emerge a partir do reconhecimento constitucional do direito destas comunidades negras ocuparem legitimamente seus territórios. Para tanto, desde o ano de 2003, foi atribuída ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a responsabilidade pela política pública de regularização fundiária dessas áreas. No Rio Grande do Sul, institui-se um setor dentro dessa autarquia para gerenciar esta ação governamental. O processo de operacionalização dessa política, a partir desse setor torna-se, portanto, o campo empírico da pesquisa que subsidiou esta dissertação.

A execução desta política pública torna-se relevante, na medida em que possa ser entendida como um laboratório, cujo interesse está voltado para a produção de procedimentos e de mediações entre o Estado e estas coletividades dotadas de uma trajetória singular, que se expressa através de diferenças sócio-culturais. O reconhecimento ou o não reconhecimento destas diferenças por parte das agências governamentais brasileiras fomenta o debate sobre o campo de possibilidades de emergência de um Estado multicultural.

Para desdobrar essas questões, o corpo da dissertação está estruturado da seguinte forma: os capítulos são precedidos de uma introdução, que busca apresentar uma contextualização sobre tais políticas públicas, juntamente com a explicitação da estratégia de investigação que foi desenvolvida para a realização da pesquisa.

O primeiro capítulo tem por objetivo expor um conjunto de abordagens sobre o multiculturalismo, vinculando esse panorama com a constituição de “políticas de reconhecimento”. Para tanto, foi necessário reconstituir, ao menos um esboço, do intrincado campo de debates entre modelos analíticos de políticas públicas.

No segundo capítulo procurou-se apresentar o espaço que operacionaliza essas políticas, bem como o itinerário dos processos administrativos de regularização destas comunidades, trilhando todas as etapas e instâncias e seguindo os atores envolvidos na operacionalização dessa política pública, de modo a demonstrar as fragilidades na consolidação da mesma.

As ações empreendidas a partir do setor encarregado da regularização destes territórios que visam suprir as debilidades do processo de execução desta política são narradas no terceiro capítulo. O último capítulo centra-se no detalhamento de um desses esforços de viabilização dessa política pública, que consiste na produção de procedimentos administrativos durante o processo de implementação dessa ação governamental. O desenvolvimento desses procedimentos possibilita informar tanto sobre o processo de constituição de políticas públicas, quanto sobre as suas pretensões multiculturais.

Por fim, encerra-se a dissertação com algumas considerações sobre a efetividade das ações de regularização dos territórios quilombolas, como política pública que pretende levar em consideração as especificidades sócio-culturais de um segmento da população.

## INTRODUÇÃO

A Coordenação de Projetos Especiais, responsável pelas políticas de identificação e regularização de territórios quilombolas, situa-se no terceiro andar do edifício sede do INCRA em Porto Alegre - RS. O lance de escada que nos conduz até este pavimento termina em frente a uma porta de vidro, que se interpõe entre o corredor do andar e a antessala do superintendente da autarquia. Na parede, ao lado do marco de entrada desta sala, alguns cartazes institucionais estão afixados. Dentre eles dois se destacam, o primeiro deles, mais próximo da porta, projeta a seguinte inscrição: “Eu assumo a minha negritude”, refere-se a uma campanha nacional de posituação da identidade negra no Brasil. Na mesma parede, alguns passos à esquerda do gabinete do superintendente, percebe-se outro cartaz que estampa a foto de um menino negro debruçado sobre uma janela e, acima dele, a frase: “Justiça social é titulação dos territórios quilombolas”.

Mais alguns passos e chega-se ao vértice do mesmo corredor induzindo uma manobra à esquerda. Entre as portas de algumas repartições que se situam naquele corredor encontra-se uma parede decorada de cartazes, a grande maioria sobre a temática quilombola. Antes de se chegar ao outro vértice do corredor, encontra-se uma porta com o número 322 e, centralizada no meio dela, uma folha impressa informa: Coordenação de Projetos Especiais.

Mesmo sendo equipada com um mobiliário de escritório bastante volumoso a densidade da sala que abriga os agentes responsáveis pelas políticas de regularização dos territórios quilombolas, mantêm-se baixa, na medida em que tem uma razoável área de circulação. Tal como é possível identificar na planta baixa da sala (ver anexos), logo ao ingressarmos neste recinto nos deparamos com a mesa da secretária da Coordenação de Projetos Especiais. Imediatamente atrás desta localiza-se a bancada da Antropóloga do setor, A.C. Ao seu lado, separada apenas por um pequeno espaço de circulação, encontra-se a mesa de escritório do técnico-administrativo, S. L. A área ocupada por esses 3 servidores representa em torno de um terço da área total da Coordenação, a qual é demarcada por uma divisória que delimita dois ambientes. Contudo, a divisória não impede a comunicação entre os ambientes, na medida em que permanece um vão aberto para o fluxo de pessoas.

Logo ao se transpassar este vão situa-se a mesa ocupada por este pesquisador na condição de “estagiário” durante o período de campo. Tal assento pertencia antes a um técnico do INCRA que se desligou da Coordenação, tornando o espaço vago. Estendendo-se em direção à janela, mas ainda conjugada a mesa do “estagiário”, encontra-se área de trabalho de N. H., Agrônomo vinculado ao setor. Em frente a este posto, quase no centro do ambiente, há uma pequena mesa redonda utilizada para reuniões da equipe. Um pouco além dessa mesa visualiza-se outra bancada de escritório desocupada. Sobre ela geralmente repousavam alguns volumes dos processos que estavam sendo utilizados no momento. Ao fundo da sala instala-se o coordenador do setor, e superintendente substituto do INCRA, J. T.

Suspensos na parede, às costas do lugar ocupado pelo coordenador dos “Projetos Especiais”, há dois banners. Um deles apresenta uma foto recortando o busto de uma quilombola, emoldurada por réstias de cebolas, acompanhada da seguinte legenda: “*Produzindo alimentos para um Brasil sem fome*”. No outro banner, a ilustração é de um agricultor segurando uma pá sob a frase: “*Para quem é do campo criar raízes*”, a qual dialoga com o ângulo da foto que valoriza os pés negros descalços sobre a lavoura.

Apesar do destaque dos banners, os olhos de quem ingressa na sala correm para observar o quadro que está ao seu lado, não só pelo tamanho grandioso, mas também pelo contraste das cores. O quadro predominantemente preto apresenta o mapa geopolítico do Brasil, destacando as suas unidades federativas. Contrastando com o fundo, há centenas de pontinhos vermelhos borrifados sobre o mapa, representando os municípios com comunidades quilombolas já identificadas no país, segundo levantamento realizado em 2005. As várias áreas em que o vermelho se sobrepõe ao preto no mapa, indicam altas concentrações de comunidades. Em outra parede, ainda que de forma mais discreta, visualiza-se uma versão regional do mapa nacional. Um banner, com aproximadamente 2 metros de comprimento, identifica no mapa do Rio Grande do Sul, os municípios em que há registros de comunidades quilombolas. Ao todo são 75 municípios que concentram as 125 comunidades já mapeadas.

Sobre as mesas de trabalho, entre materiais de escritório, computadores, fotos de familiares e volumes de processos, encontram-se artesanatos com motivos étnicos. Em uma delas aparece uma espécie de cumbuca adornada por traços em zigue-zague. Na outra, repousando sobre o gabinete de um computador, duas estatuetas de mulheres negras vestindo trajes africanos, carregando vasos sobre as cabeças.

A observação da composição do ambiente em que se gerenciam as políticas de regularização das áreas quilombolas no Rio Grande do Sul inspira a reflexão sobre a transmutabilidade destes territórios para dentro desta agência governamental. A partir da descrição da sala 322, emerge um campo de interrogações sobre a capacidade do Estado brasileiro abrir as suas portas para outras formas de ser e estar no mundo. Além das representações e das ilustrações, caberia saber em que medida há uma presença quilombola nesta instituição? Além das fotografias, do artesanato e dos pontinhos vermelhos, como estes territórios étnicos estão sendo traduzidos para este espaço? A distância entre os quilombos e esta autarquia é a mesma que separa o cartaz do menino negro da porta da Superintendência? O que há dessas terras de quilombo que pôde ser transposto para o território da administração pública? Até que ponto esta reterritorialização acontece e como ela ocorre? Subjacente a estes questionamentos, reside uma tensão entre a territorialidade quilombola e os esforços empreendidos por este espaço para dar forma a estes territórios. Esta tensão constitui o eixo geral que perpassa esta dissertação.

### O lugar da diferença

Nas últimas décadas, as esferas públicas globais, nacionais e sub-nacionais têm sido tomadas pelo debate sobre o lugar da diferença cultural na sociedade moderna. Em tais arenas, o eixo da controvérsia passa pela relação que as estruturas governamentais devem assumir diante da diversidade de sujeitos que estão submetidos às mesmas. A principal polêmica consiste em definir em que medida as instituições políticas devem ou não agir com base no reconhecimento das especificidades de determinados grupos sócio-culturais. A recente emergência de inúmeros grupos que reivindicam diferentes identidades étnicas (ARRUTI, 1997), muitas das quais consideradas como desaparecidas ou mesmo inexistentes, contribui para a consolidação deste tema na agenda política de tais esferas.

Para pensar o lugar destinado à diferença cultural pelo Estado brasileiro é indispensável fazer referência às políticas indigenistas. Após sucessivos séculos de massacre perpetrado contra as populações nativas, a expansão da economia brasileira na segunda metade do século XIX, e sua necessária interiorização da colonização, expõe a brutalidade do extermínio destes grupos.

Tal projeto de colonização toma contornos de escândalo, e repercute em fóruns internacionais, desencadeando um amplo debate público que resultaria na criação da primeira agência governamental voltada para esta questão. A instituição do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, tem o intuito de substituir as políticas de catequese religiosa, pela proteção leiga do Estado. Esta proteção baseava-se na regulamentação da situação jurídica dos índios, submetendo-os à tutela do Estado (CORDEIRO, 1999).

Em 1934, o SPI, depois de passar pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é incorporado ao Ministério do Exército. O novo regimento do órgão previa o princípio de “*nacionalização dos silvícolas*”. A Constituição do mesmo ano, pela primeira vez reconhece oficialmente aos indígenas à posse das terras que estivessem ocupando. A partir da década de 50 o SPI entra em um período de crise administrativa, a partir de acusações de envolvimento de funcionários do órgão em crimes de extermínio e exploração, levando a sua extinção em 1967, quando já estava alocado na pasta do Ministério do Interior. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) se erige institucionalmente no mesmo ano acumulando as atribuições do SPI. A Constituição de 1988 representa um marco jurídico para a política indigenista, na medida em que estabelece uma ruptura com a legislação anterior (CORDEIRO, 1999). Na Carta incorpora-se o termo *terras tradicionalmente ocupadas*, alargando a definição de território indígena, levando em consideração não só a ocupação física, mas a área necessária para a preservação de suas especificidades culturais.

Ao abandonar intencionalmente qualquer referência à incorporação ou integração dos índios à sociedade nacional, a Constituição de 1988 reconheceu o direito das populações indígenas de preservar sua identidade própria e cultura diferenciada. Na tradição constitucional anterior, a condição de índio era vista como um estado transitório que cessaria necessariamente com a integração. A partir de 1988, o discurso da integração cedeu passo ao reconhecimento da diversidade cultural. (CORDEIRO, 1999; 68).

Atualmente as populações indígenas, incluindo grupos que estão reemergindo, permanecem atuando com vistas ao reconhecimento de seus direitos. Além das comunidades indígenas que há décadas tensionam as agências governamentais, recentemente os chamados remanescentes de quilombos assumiram posição de destaque na esfera pública. Tal identidade é assumida por comunidades negras, geralmente localizadas em área rural, estando atualmente presentes em todos os estados da federação (ALMEIDA, 2004). Somente no Rio Grande do Sul

que, segundo o IBGE, é um dos estados com menor população negra do Brasil, o número de comunidades identificadas pelo INCRA chegou ao patamar de 125.

Apesar de as comunidades quilombolas terem obtido esta visibilidade recentemente, a relação entre o poder governamental e a categoria quilombo no Brasil possui uma historicidade. Ela remonta, no mínimo, ao ano de 1740. Almeida (1996) reconstitui a gênese desta categoria juntamente com seus relativos processos de incorporação na linguagem oficial e no vocabulário jurídico. Segundo o autor, a primeira referência a “quilombo” data do período colonial, mais especificamente consta em uma comunicação entre o Conselho Ultramarino e o rei de Portugal, em que há a seguinte definição:

toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoadas, ainda que não tenham ranchos levantados, nem se achem pilões neles (ALMEIDA, 1996)

Este dispositivo normativo repressivo traz consigo alguns elementos de caracterização da condição de quilombado, como a fuga, o isolamento geográfico, a marginalidade em relação aos circuitos de mercado. Embora a legislação da República não faça menção ao termo, cem anos após a abolição formal da escravatura, a categoria quilombo é reinserida no corpo jurídico da nação, através da Constituição Federal de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual assegura:

Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 2005)

Portanto, a mesma categoria que denotava índice de crime, em dada configuração do poder governamental, sofre uma transmutação e passa a identificar, em outro contexto, um novo sujeito de direitos: os quilombolas. Esta transposição da categoria quilombo da esfera penal para o campo semântico da cidadania institui um novo canal de interlocução entre as comunidades e a sociedade nacional.

A inscrição do artigo 68 sob o resguardo da Constituição de 1988, não garantiu a consumação desse direito. Salvo raras experiências regionais, não houve nas esferas de governo

uma preocupação em operacionalizar este direito em termos de política pública. Dado este cenário de total desregulamentação, que implicou em um número ínfimo de titulações de territórios em nível federal, alguns atos executivos são tomados para viabilizar uma política de regularização destes territórios. Somente em 1995 o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), emite uma portaria regulamentando a demarcação de terras de quilombo em áreas públicas. Em 1999, ainda sem a definição de formas de desapropriação para territórios localizados em áreas privadas, todas as políticas relativas a quilombos são transferidas para o Ministério da Cultura, na figura institucional da Fundação Cultural Palmares (FCP) (ARRUTI, 2003).

Tais iniciativas não reverteram na consolidação de um processo de identificação e titulação destas áreas. De modo que dois decretos presidenciais são emitidos, em 2001 (3.912) e 2003 (4.887) com o objetivo de regulamentar essa política. Após anos de inércia no andamento dos processos de regularização territorial destas comunidades sob a responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, devidos à falta de recursos financeiros e de um corpo burocrático adequado, bem como à ausência de uma estrutura institucional de maior envergadura da fundação, a atribuição foi repassada novamente ao INCRA, a partir do Decreto de 2003. (ALMEIDA, 2004)

#### Apresentando o campo e a problemática

No entanto, nem todas as políticas destinadas aos remanescentes de quilombo, reduzem-se à concessão de títulos territoriais. Atualmente tem havido uma diversificação das políticas públicas que são dirigidas especificamente para as comunidades, envolvendo ações governamentais de diversas pastas. Em termos nacionais, destaca-se o Programa Brasil Quilombola, instituído em março de 2004, pelo Governo Federal, abrangendo uma série de ações

interministeriais<sup>1</sup> coordenadas pela SEPIR (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial) para incidir sobre os territórios quilombolas.

Neste contexto de ampliação das políticas públicas para quilombos é preciso levar em conta uma diferenciação entre elas. De acordo com Arruti (2008), o Estado brasileiro produz dois tipos de “políticas de reconhecimento”. O primeiro seria uma política baseada na constatação da existência de um processo de exclusão sistemática de tais grupos do acesso a determinados recursos (saúde, educação, trabalho, etc.). Para tanto, criam-se iniciativas políticas visando redistribuir esses recursos, principalmente através de criação de “cotas” para quilombolas nas políticas universais. A segunda modalidade de políticas para grupos étnicos corresponderia

(...) ao reconhecimento não só da exclusão sistematicamente imposta pela fração politicamente dominante às demais parcelas da sociedade nacional, mas especificamente ao reconhecimento das formas próprias e distintas de organização social e cultural destas outras parcelas da sociedade nacional, que hoje tendem a ser designadas também de forma particular. Neste segundo caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição ainda que evidentemente a inclua. Esta segunda modalidade de reconhecimento implica em ultrapassar a visão do outro que o reduz apenas ao pobre, ao deficitário, ao dominado para percebê-lo como efetivamente diferente. (ARRUTI; 2008; 4)

O exemplo mais emblemático dentro desta segunda modalidade, seriam as políticas de saúde voltadas para as populações indígenas, as quais incorporaram uma série de mudanças para se adaptar as práticas terapêuticas destas coletividades. Segundo o autor, até o presente momento, as políticas de regularização fundiária seriam as únicas ações governamentais dirigidas aos quilombolas passíveis de serem enquadradas dentro desta categoria de políticas. De posse desta análise, compreende-se os critérios que levaram ao recorte empírico desta pesquisa em torno das políticas de regularização dos territórios quilombolas, implementadas pelo INCRA. Na medida em que, dentro do campo das políticas públicas para quilombos, as ações de regularização fundiária distanciam-se do padrão das ações que tratam a especificidade deste grupo através de uma rubrica orçamentária dentro das políticas regulares. Portanto, este campo de intervenção

---

<sup>1</sup> Em especial o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incrá (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares (entre outros ministérios vinculados ao Decreto n 4.887, de 20 de novembro de 2004) (Brasil, 2004)

governamental torna-se muito mais rico para a observação das relações entre o Estado e estes grupos socioculturais.

A experiência desta política no Rio Grande do Sul é ainda mais instigante, pois no âmbito da Superintendência do INCRA de Porto Alegre, desde 2004 existe um setor constituído para a operacionalização das ações de regularização fundiária em quilombos. A Coordenação de Projetos Especiais, foi uma das precursoras na implementação desta política em nível nacional. Dado o caráter singular desta política, e o grau de inovação que ela representava para uma agência vocacionada para a reforma agrária, muitos dos procedimentos tiveram que ser criados durante o processo de execução desta ação, pois não havia precedentes que servissem de referência. Deste modo, a Coordenação de Projetos Especiais não se restringiu a execução mecânica de um modelo de intervenção, mas foi um espaço de produção de procedimentos. Esta característica permite descrever a sala 322, que sedia este setor, como um laboratório da política de regularização dos territórios quilombolas.

Portanto, esta investigação foi orientada por um interesse de pesquisa que passa pela compreensão do modo como o multiculturalismo, entendido como um modelo político, fundado no reconhecimento da diferença cultural, é vinculado a esse trabalho laboratorial. Em outras palavras, em que medida a política de regularização dos territórios quilombolas pode ser traduzida por um modelo de políticas multiculturais?

A hipótese que auxiliou o trabalho de pesquisa foi de que esta política pública de regularização dos territórios quilombolas se vincula a um modelo de políticas multiculturais, no entanto a sua operacionalização associa-se a um modelo de políticas “universalistas” e a práticas neo-patrimoniais.

Seguindo os técnicos administrativos

Definido o campo empírico, cabe ainda explicitar a estratégia de investigação da pesquisa, o que requer compreender algumas das proposições de Bruno Latour. De acordo com este autor, os “modernos” se distinguem por instituir uma disjunção absoluta entre o poder científico, encarregado de representar os não-humanos, e o poder político encarregado de representar os

humanos. Tal separação é sintetizada na dicotomia entre natureza e cultura, a qual define o que chama de a Constituição Moderna. A partir deste contexto, segundo Latour (1994), se constituíram três repertórios críticos distintos para falar sobre o mundo: a naturalização, a socialização e a desconstrução. Esta tripartição crítica seria simbolizada nas figuras de Changeux, Bourdieu e Derrida respectivamente. Contrapondo-se a estes repertórios, Latour afirma:

“O buraco de ozônio é por demais social e por demais narrado para ser realmente natural; as estratégias das firmas e dos chefes de Estado, demasiado cheias de reações químicas para serem reduzidas ao poder e ao interesse; o discurso da ecosfera, por demais real e social para ser reduzido a efeitos de sentido. Será nossa culpa se as redes são ao mesmo tempo reais como a natureza, narradas como o discurso, coletivas como a sociedade?” (LATOURE, 1994; 12).

O projeto de investigação de Latour objetiva reconstituir as mediações entre os pólos da natureza e da cultura, ignoradas pela crítica, através da trajetória destes quase-objetos, elementos híbridos que vinculam estes domínios. Para dar conta desta tarefa, o método etnográfico é acionado. De acordo com Latour (1994), qualquer etnógrafo ao se deslocar para o seu campo de observações produz um acervo de conhecimentos que abrangem desde narrativas e mitos até as culturas alimentares e a arquitetura das residências. Tal abordagem reúne elementos que são simultaneamente reais, sociais e narrados. Apesar desta potencialidade do método etnográfico, o autor chama a atenção para o fato deste instrumental ser empregado apenas em sociedades periféricas. Historicamente, a antropologia, enquanto matriz disciplinar se deteve apenas na periferia da modernidade, produzindo a objetificação de grupos sociais tais como sociedades indígenas, grupos étnicos, comunidades rurais. Segundo Latour (1994; 2004), os sujeitos modernos não produzem etnografias de si mesmo, as quais possibilitariam dar conta das continuidades entre os domínios da natureza e da cultura, justamente por se perceberem enquanto “modernos”, ou seja, por experienciarem o mundo a partir desta cisão entre natureza e cultura. Mesmo quando a etnografia é utilizada em contextos urbano-industriais, ela joga luz apenas sobre suas margens: homossexuais, negros, grupos em situação de miserabilidade que, de alguma forma, se distanciam do ego da modernidade.

“O fato é que há pouca antropologia do modernismo. Temos muito menos estudos, curiosamente, sobre as nossas ontologias que sobre a ontologia dos Achuar, por exemplo. Então não temos respostas a essas questões. (LATOURE, 2004; 403)

A partir desta compreensão, Latour (2004) propõe a realização de uma antropologia da modernidade. Dentro deste campo de investigação uma das obras mais proeminentes deste autor leva o título de *Ciência em ação*. Neste estudo, o lócus de análise é constituído por laboratórios de alta-tecnologia, dentro dos quais o autor realiza uma etnografia detalhada da prática científica, das táticas cotidianas de resolução de problemas e da rotina de trabalho dos cientistas. Nesta proposta de investigação está em jogo “abrir a caixa-preta” do processo de produção científica, na medida em que a partir deste lugar se criam e reafirmam categorizações e partições do mundo.

“O etnólogo de nosso mundo deve colocar-se no ponto comum onde se dividem os papéis, as ações, as competências que irão enfim permitir definir certa entidade como animal ou material, uma outra como sujeito de direitos, outra como sendo dotada de consciência, ou maquinal, e outra ainda como inconsciente ou incapaz” (LATOURE, 1994; 21)

Tal como Latour (1994) transformou os laboratórios científicos em campos de observação, bem como os cientistas em nativos, esta pesquisa pretendeu adotar semelhante metodologia para abordar uma agência estatal, mais especificamente o setor responsável pelas políticas públicas de regularização dos territórios quilombolas, reconstituindo a rede heterogênea que constitui esta política. Esta investigação, portanto, buscou realizar uma etnografia do centro, a partir desse laboratório de produção de políticas, descrevendo densamente a prática de trabalho de tais agentes, por meio de uma imersão contínua neste espaço, próxima a de uma observação participante, cuja duração foi de aproximadamente um mês. Além das anotações de campo e da observação participante que foram realizadas em todos os espaços em que os técnicos administrativos circularam durante o exercício do seu trabalho, incluindo reuniões internas, reuniões com as comunidades, audiências públicas, etc. O acesso a este campo foi negociado com a instituição, através de uma proposta de estágio voluntário do pesquisador nesta agência para acompanhamento da política para quilombos. .

Além das observações de campo, foram realizadas seis entrevistas semi-abertas com os agentes operadores da política acima citada. Nestas entrevistas foram feitos questionamentos que informassem sobre o processo de constituição desta política. Tais entrevistas visavam complementar o acervo já existente de 15 entrevistas e transcrições de áudios de eventos envolvendo tais agentes (ver anexos). Juntamente com estas entrevistas foram submetidas à

análise um conjunto de registros desta política, tais como: documentos, atas de reuniões, processos administrativos, etc.

A partir desta estratégia de investigação, esta pesquisa se desafiou a perseguir um problema fundamental para modernidade, na medida em que estas políticas de reconhecimento têm impulsionado a polêmica sobre a capacidade do Estado brasileiro, na abertura deste novo século, constituir um campo de diálogo com a diferença. De produzir um espaço de interlocução entre mundos que ao longo do tempo foram marcados por uma assimetria radical, onde o que era considerado “resposta” do Outro, sempre foi a reverberação do eco de um monólogo.

## CAPÍTULO I

### 1. MULTICULTURALISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA.

#### 1.1 MULTICULTURALISMO: NORMATIVIDADE E COMENSURABILIDADE

A *questão multicultural* assume centralidade na pauta política após a Segunda Guerra mundial, lugar de destaque que, de acordo com Stuart Hall (2003), é consolidado com o fim da guerra fria. Ainda segundo este autor, o multiculturalismo “refere-se às estratégias políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais”. A partir desta definição, compreende-se que não se pode resumir o multiculturalismo a apenas uma estratégia integrada de ação, mas deve-se entendê-lo como diferentes formas de normatização das relações entre o Estado e a diversidade cultural. Distintas teorias vêm propondo formas de resolver os dilemas que irromperam nas sociedades multiculturais contemporâneas. Dadas suas diferenças, tais proposições se constituíram ao longo do tempo em modelos de regulação das sociedades multiculturais (SEMPRINI, 1999).

Dentro da tipologia proposta por Hall (2003), o Multiculturalismo Liberal compreenderia uma política de integração de grupos culturais através da universalização de uma cidadania individual. Portanto, nesta concepção, o Estado não deve reconhecer diferenças identitárias, na medida em que as instituições públicas estão fundadas nos princípios da igualdade e da universalidade. Postula-se que as particularidades culturais devem ficar no âmbito privado, sem penetrar na estrutura política, dada a universalidade que é intrínseca a esta. Esta tese advoga pela “neutralidade da esfera pública”, a qual é definida da seguinte forma por Gutmann:

Uma importante componente do liberalismo contemporâneo defende a seguinte reacção: o facto de as instituições que servem os objectivos públicos ignorarem as identificações, levando à sua própria despersonalização, é o preço que os cidadãos deveriam estar dispostos a pagar por viverem numa sociedade que os trata como iguais, independentemente de suas próprias identidades étnicas, religiosas, raciais ou sexuais. (...) Nesta perspectiva, a nossa igualdade e liberdade como cidadãos refere-se apenas às nossas características comuns – as

nossas necessidades universais, independentemente das nossas identidades culturais próprias, de “bens primários” como a liberdade religiosa, a liberdade de consciência, de expressão, de imprensa. (GUTMANN; 1994 p.22)

Contraopondo-se a perspectiva acima citada, Charles Taylor (1994) evoca a idéia de que o liberalismo não pode, nem deve aspirar à neutralidade cultural. De acordo com este autor, o liberalismo é compatível com um sistema de direitos que contemple a diferença cultural. Tal compatibilidade se daria através de uma política de reconhecimento, a qual supõe que a condição humana é dialógica, de modo que os elementos necessários à autocompreensão somente estão acessíveis na socialização dos indivíduos. Portanto, o reconhecimento assume um papel central, pois é através de sua existência que se constroem as identidades.

Dado que na esfera pública, de acordo com a política liberal clássica, as pessoas são objetos de um reconhecimento igualitário, Taylor (1994) propõe que o não reconhecimento das especificidades de um grupo social pode ser uma forma de opressão. Como solução a este impasse, o autor sugere a inserção de uma política de diferença articulada com a política de igual dignidade. Segundo o autor, não haveria contradições entre tais políticas, visto que a política de reconhecimento visa garantir o princípio da igualdade universal.

Neste ponto já se pode visualizar a formação de um campo de debates, entre os “liberais” e os chamados “comunitaristas”. Os primeiros defendem a neutralidade do Estado Liberal, proporcionando aos indivíduos as condições para a busca da sua própria concepção do “bem”, desde que se restrinja a esfera privada. São conhecidos, portanto, por advogarem em defesa de políticas “universalistas”. Enquanto os “comunitaristas” reivindicam a consideração sobre o caráter social da identidade humana, possibilitando a institucionalização da diferença, esta posição esta geralmente associada a defesa das chamadas “políticas multiculturais”. (TAYLOR, 1994).

Questionando alguns pressupostos liberais, Arturo Escobar e Alvaro Pedrosa (1993) propõem a superação do paradigma do desenvolvimento. De acordo com esta perspectiva, o desenvolvimento foi a forma que assumiu a modernidade naquilo que desde então foi chamado de Terceiro Mundo. Assim, os projetos de desenvolvimento carregam consigo os pressupostos vinculados à cosmologia da modernidade ocidental, os quais não necessariamente são compartilhados pelas sociedades em que tais políticas são executadas, tornando-se, portanto, um

modo de imposição de um arbitrário cultural. No entanto, Escobar e Pedrosa (1993) não estão advogando a preservação da “pureza” das sociedades pré-modernas ante o “imperialismo” da racionalidade ocidental. A dicotomia entre tradição e modernidade não se sustenta na medida em que as propostas de alternativas sociais que emergem destes grupos sócio-culturais estão surgindo como um reflexo parcial da modernidade.

O pós-desenvolvimento emergiria, por conseguinte, da construção de modelos híbridos de ação social. Isto implica em que as políticas públicas direcionadas a grupos étnicos não só reconheçam uma nova categoria social com bases étnicas, mas, além disso, tais políticas devem estar sintonizadas com as vibrações do senso de justiça que emanam das comunidades. Portanto, as políticas multiculturais são aqui definidas como modelos híbridos:

(...) dentro de los cuales las concepciones endógenas puedan florecer y no sean sepultadas por el lenguaje de la modernidade avasallante. (ESCOBAR E PEDROSA, 1993).

No Brasil, juristas e pesquisadores, também adentraram neste debate sobre a emergência de uma concepção multicultural de Estado, principalmente a partir da reforma constitucional de 1988. Segundo Deborah Duprat:

Já agora, passados quase vinte anos da promulgação da Constituição de 1988, não se coloca mais em dúvida que o Estado nacional é pluriétnico e multicultural, e que todo o direito, em sua elaboração e aplicação, tem esse marco como referência inafastável. (DUPRAT, 2007; 9).

Esta perspectiva sustenta a existência de uma mudança na filosofia do Direito, por meio da substituição de uma visão atomista do indivíduo, por uma compreensão reconhecadora dos sujeitos, como portadores de identidades multifacetadas. Esta ruptura seria o resultado de uma relação circular entre movimentos reivindicativos, elaboração teórica e alterações legislativas. A instituição desta nova compreensão seria fruto de um exercício hermenêutico, que levaria em consideração o contexto dos agentes, ao invés de se basear exclusivamente em um regime de normas abstratas. (DUPRAT, 2007).

Embora estes “modelos” de multiculturalismo acima descritos apresentem diferentes concepções, tais perspectivas compartilham uma mesma ambição, a de definir um “dever ser” das políticas multiculturais. A análise da especificidade dessas ações governamentais, é preterida em

virtude da proposição de prescrições sobre a gestão das sociedades multiculturais. Além disso, subjacente a todos estes modelos de regulação está a crença na possibilidade de realização de um processo de tradução entre a perspectiva do Estado e a destes grupos sócio-culturais. Ou melhor, tais abordagens geralmente concebem a existência de um termo a priori que contemple ambas perspectivas, nem que este seja igualitário e universal, como propõe o Multiculturalismo Liberal, ou um termo originado de uma articulação, como defendem os “comunitaristas”. Portanto, tais “modelos” guardadas suas diferenças, pressupõem a existência de um espaço de tradução entre estes universos, sobre o qual definem uma política de ação governamental.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM DA CIÊNCIA

Inserido em um contexto de ascensão do discurso multicultural, irradiado principalmente por agências internacionais multilaterais<sup>2</sup>, o Estado brasileiro inclui a partir de 1988, em sua Carta Magna, uma série de artigos que visam o direito à diferença cultural. Dentre tais dispositivos constitucionais foi incorporado um conjunto de direitos étnicos, incluído o Art. 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) (BRASIL, 2005) que legitima a reivindicação da propriedade coletiva da terra por grupos sociais como os remanescentes de quilombos. A partir do ano de 1995, diferentes esferas de governo começam a traduzir o artigo constitucional para a forma de políticas públicas, objetivando atender as especificidades da população quilombola. Desde então, as políticas voltadas para estas comunidades aumentaram a sua abrangência e diversificaram suas ações, atingindo diferentes setores, como educação, saúde, assistência social, entre outros (ARRUTI, 2003).

Desde então, embora ainda em pequeno número, algumas análises vem sendo produzidas, visando compreender as recentes intervenções estatais nas comunidades quilombolas. Chagas (2001), Leite (1999) e Anjos (2003) iluminam o referido processo de reconhecimento destes grupos por parte destas agências. De acordo com Chagas:

---

<sup>2</sup> Vide a Declaração da ONU sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas de 1992, e a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ratificada pelo Brasil em 2002 (Osório, 2005)

Nesses casos, muito embora sobre a égide do reconhecimento, o universo administrativo-legal tende a reiterar a dominância de uma matriz explicativa construída com base em conteúdos cristalizados, que impedem os vários ângulos de leitura da história dos quilombos e sua relação com a sociedade envolvente. Nestes casos os referidos estereótipos homogenizadores perpetuam-se claramente, em prejuízo daqueles beneficiários de um direito que veio a ser assegurado com base em processos culturais e sócio-históricos diversos. (CHAGAS, 2001; 215)

De forma semelhante, Leite (1999) denuncia o processo de “guetificação” da diferença que tenta encerrar a diversidade de experiências históricas destes sujeitos sob uma definição genérica de quilombo. A demanda das agências governamentais por critérios “objetivos” e “universais” para caracterização destes grupos, representa segundo a autora, uma das principais barreiras para o cumprimento do artigo constitucional. Ao abordar as políticas dirigidas às comunidades quilombolas, Anjos (2003) as define como parte de uma formação discursiva que produz as condições necessárias para processos de “ortopedia social”. Ou seja, trata-se, segundo o autor, de enquadrar tais grupos e suas diferenças culturais dentro de categorias, passíveis de serem inseridas no mercado político e econômico. Tais abordagens são convergentes no que tange a avaliação das políticas dirigidas aos grupos quilombolas. De uma forma ou de outra, elas apontam para as limitações da efetivação das supostas pretensões multiculturais destas políticas. Para dar conta de analisar a constituição e a operacionalização destas políticas, para além dos estudos empíricos, é preciso recorrer a um instrumental conceitual que possibilite a consecução deste objetivo.

Lagroye (1993) ao colocar o Estado sob o foco de sua análise, faz restrições à utilização do termo “ação de estado”. Segundo o autor, na medida em que as políticas públicas são o resultado da interação entre diversos atores, não podem ser expressas como produto de uma razão unívoca. Através da noção de “formas de ação estatal”, este autor cinde a suposta coesão que os poderes públicos projetam de si mesmos. Esta decomposição do Estado em diferentes formas de ação, as quais emanam das diversas esferas políticas e administrativas, abre a possibilidade de se compreender uma dimensão das políticas direcionadas às comunidades quilombolas. É provável que a despeito da Constituição de 1988, e dos artigos referentes ao direito à diferença cultural, que atribuem a esta o estatuto de patrimônio nacional, as agências estatais não tenham assimilado tal diretriz de forma homogênea. Portanto, as “formas de ação estatal” produziriam uma forma de apreensão de um contexto em que determinadas esferas de governo podem produzir políticas que

pressupõem a existência de diferenças étnicas, e simultaneamente, outras instâncias do Estado, podem permanecer indiferentes a estas especificidades.

Além desta contribuição, Lagroye (1993), juntamente com outros autores como Muller (2006), Bezes (2000), os quais partem do mesmo entendimento na análise de políticas públicas, ao compreenderem o processo de produção das mesmas, através da ação dos atores, mas sem perder a dimensão global, na qual estão inseridos.

Por conseguinte, las políticas públicas resultantes de la interacción no son ni fruto de fuerzas socioeconómicas sobre las cuales los actores sólo pueden tener la ilusión de actuar ni consecuencia de la voluntad de un solo agente, aunque estuviera institucionalmente a cargo de “tomar la decisión”. (LAGROYE, 1993; p.455)

Esta concepção rompe com uma tradição nos estudos da área, que compreendem as políticas públicas apenas em termos de coerção e de alocação de recursos, reduzindo a ação dos agentes públicos a uma re-ação mecânica das demandas institucionais. Ao mesmo tempo, a proposição destes autores se opõe à perspectiva dos teóricos da escolha racional, que reduzem a motivação da ação a uma racionalidade instrumental. Os grupos de atores não agem exclusivamente por interesses próprios, mas por mecanismos cognitivos complexos (BEZES, 2000).

De acordo com estes autores a formulação teórica sobre políticas públicas deve dar conta, além do arranjo institucional, do modo dos agentes apreenderem o mundo, na medida em que é através destas lentes que as políticas públicas são desenhadas e executadas. Parte-se da suposição de que os problemas políticos sobre os quais a ação do Estado deve incidir não estão dados. Ao contrário, são o resultado de um processo de construção de uma agenda política.

Nesse sentido a obra de Jobert e Muller, *L'état en action* de 1987, é seminal, pois busca conjugar a dimensão cognitiva com as implicações concretas das políticas (SUREL, 1995). Assim, a análise cognitiva instrumentaliza o pesquisador para interpretar o impacto das representações dos atores, na construção social de um problema político e sobre os dispositivos para equacionar tal problema que, neste último caso, sofrem especial influência dos agentes públicos. Isto implicaria, no caso da análise das políticas públicas para quilombolas, em levar em consideração o processo de construção da população identificada como tal, como um segmento demandante de uma ação específica do Estado, através da reconstrução da lente interpretativa que

define este setor como um “problema” e aponta um procedimento adequado para solucionar o mesmo. Para esta perspectiva a noção de referencial torna-se basilar:

Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la qual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes “el referencial de la política pública.” (MULLER, 2006; 97)

Para Muller (2006) os marcos cognitivos, através dos quais as políticas públicas são constituídas, são relativamente estáveis no tempo. Tal estabilidade do universo cognitivo é questionada por Surel (1995), pois a leitura de Jobert e Muller, segundo este autor, não dá conta das mudanças nas formas de compreensão do real, e por conseqüências das políticas públicas, de modo que a análise dos pesquisadores franceses revelaria apenas um estado do “Estado em ação”.

Para superar o que Surel (1995) entende como limites dessa abordagem, este autor recorre à teoria de Thomas Kuhn, sobre as estruturas das revoluções científicas, para forjar uma interpretação baseada no modelo dos paradigmas. A idéia motriz desta proposta teórica consiste em definir uma relação de homologia entre o campo da pesquisa científica e o campo das políticas públicas. Ambos obedeceriam a uma sucessão de paradigmas, ou seja, a uma seqüência de unidades provisórias, recipientes estáveis de princípios e métodos. Assim como o paradigma na ciência, o paradigma do campo das políticas públicas seria composto por quatro elementos: 1) os princípios metafísicos gerais, que seriam referentes a uma determinada visão de mundo; 2) hipótese e leis, ou seja, normas de ação que operacionalizariam os princípios metafísicos; 3) metodologia, que se referiria a definição de um procedimento adequado para um setor específico; e por fim, 4) instrumentos e ferramentas, que seriam instituições, discursos, utensílios, criados para facilitar a implementação do paradigma.

Em ce sens, un paradigme n’est pas seulement une image sociale, mais um conglomerat d’éléments cognitifs et pratiques, qui structurent l’activité d’un système d’acteurs, qui le rendent cohérent et durable. (SUREL, 1995; 137)

Ainda dentro desta analogia com o processo de desenvolvimento do conhecimento científico, Surel (1995) diferencia estágios de sucessão dos paradigmas no campo das políticas públicas. A fase da política pública normal seria o momento de maior estabilidade nas

representações e nos modelos operatórios, que levaria a uma consolidação progressiva dos procedimentos, seguida de uma rotinização das ações do Estado. O período de crise seria provocado pelo acirramento das divergências entre os atores na definição de um “problema”, o que os colocaria em luta pela definição da concepção legítima de política pública. O autor identifica ainda, tal como Kuhn, uma associação entre o ingresso de atores estrangeiros ou marginais no campo, e a renovação da ação pública.

As contribuições de Surel (1995) possibilitam pensar os processos de inovação na concepção das políticas, tal como pode estar ocorrendo no Brasil, em geral, e no Rio Grande do Sul, em específico. Considerando que o Estado brasileiro não tem uma tradição de desenvolver políticas com base no reconhecimento da diferença cultural, a constituição de um conjunto de políticas públicas para comunidades quilombolas permite conjecturar sobre um possível desacordo entre os agentes públicos na definição do “problema”. Na medida em que haja operadores de políticas públicas justificando através do direito à diferença suas ações nas comunidades, e simultaneamente, haja outros gestores agindo sobre outros pressupostos, se configuraria uma ruptura nos marcos interpretativos, que poderia levar, no limite, a uma crise paradigmática no campo das políticas públicas. Abre-se, portanto, um campo de investigação sobre o grau de consolidação ou de crise do paradigma que orienta o caráter das ações governamentais.

Ainda dentro desta analogia entre o desenvolvimento científico e o desenvolvimento de políticas públicas, é possível contrapor-se a abordagem acima apresentada através das críticas desferidas por Bourdieu sobre a noção de paradigma de Kuhn. Primeiramente, Bourdieu (1983) critica a excessiva harmonia atribuída por Kuhn às relações existentes no interior dos paradigmas que, segundo o autor francês, remetem a uma perspectiva funcionalista. Tal crítica se justificaria na medida em que Kuhn, apesar de conceber teoricamente o conflito, define como o sujeito das práticas a “comunidade científica”. Deste modo, substitui a idéia de uma sucessão de paradigmas pelo conceito de campo científico. Para Bourdieu (1983), o campo científico é um espaço permanente de lutas pelo monopólio da autoridade científica, no qual os agentes se digladiam cotidianamente pelo poder de impor uma definição de ciência. De forma semelhante, no espaço de constituição de políticas públicas, é possível supor a existência de disputas entre os agentes pela definição dos problemas, e conseqüentemente das áreas de intervenção das políticas. De acordo com esta abordagem, se tornaria necessário não apenas romper com a noção de comunidade científica, mas também com as noções correlatas no campo das políticas públicas.

Além deste aspecto, Bourdieu (1983) também questiona o entendimento kuhniano sobre a periodicidade e a dimensão das revoluções científicas. De acordo com esta crítica, haveria uma tendência dentro do campo científico de produzir ao invés de grandes revoluções episódicas, um estado permanente de irrupção de inúmeras pequenas revoluções. Transpondo esta crítica para o terreno das políticas públicas quilombolas sugere-se que as inovações institucionais empreendidas para atender as demandas das comunidades são melhor compreendidas enquanto um conjunto de transformações de pequena escala, do que fruto de uma revolução paradigmática. Esta polêmica não pode ser dissolvida a priori, pois tanto o grau de conflitualidade no que tange a definição de uma política, quanto à intensidade de suas transformações, são dimensões que devem ser testadas no confronto com a análise empírica.

Ressituando a abordagem kuhniana, Povinelli (2001) aporta uma contribuição que instiga ainda mais este debate. Ao estudar a relação entre os chamados *radical worlds*, a autora propõe que este período não se caracteriza apenas pela emergência de novos grupos sociais, mas pela instituição de novos imaginários sociais (TAYLOR, 1994) ou de mundos radicais associados a este grupos (POVINELLI, 2001). Transpondo para o caso em estudo, estaria em jogo, então, a tensão entre o mundo das comunidades quilombolas e o espaço da administração pública. A autora tece críticas as abordagens que crêem na possibilidade uma tradução radical entre estes mundos, no contexto da diáspora liberal. De acordo com esta perspectiva haveria uma relação de incomensurabilidade.

Scholars in the philosophy of language have understood incommensurability to refer to a state in which an undistorted translation cannot be produced between two or more denotational texts. (...) then incommensurability refers to a state in which two phenomena (or worlds) cannot be compared by a third without producing serious distortion. (POVINELLI, 2001, 320).

Nesse sentido, é como se o mundo da administração pública constituí-se um paradigma em si mesmo, dotado de uma lógica e uma coerência interna, que o tornaria incapaz de produzir termos de tradução com outros mundos.

Recusando a explicação quer pelo conceito de paradigmas, quer pela idéia de campo, Sabatier e Weible (2007) propõem um outro nível de análise através das chamadas coalizões de defesa (*advocacy coalition*). Visando entender as mudanças setoriais nas políticas, esta abordagem foi desenvolvida para analisar processos que lidam com temas conflitantes e que

envolvem um número significativo de atores, tal como a política pública que compreende o foco desta pesquisa. Sinteticamente, esta perspectiva sustenta que as tomadas de decisão em matéria de políticas públicas podem ser explicadas como resultado de uma disputa entre coalizões. Tais coalizões são formadas por um conjunto de agentes que compartilham um sistema de crenças e valores, empreendendo um esforço coletivo para traduzir estes princípios em políticas públicas.

De acordo com Sabatier e Weible (2007), haveria três categorias de elementos cognitivos: um núcleo profundo (deep core) formado por concepções gerais, suposições ontológicas sobre a natureza humana, valores fundamentais (liberdade, igualdade, etc.); um núcleo da política (policy core), que compreende as percepções normativas que se aplicam a um setor da política e por fim; as crenças secundárias (secondary beliefs), que se referem a um conhecimento instrumental necessário para implementar as políticas. Nesta divisão em níveis cognitivos, a primeira dimensão, o núcleo profundo, é a mais consolidada, e, portanto, é o nível menos suscetível a mudanças. A identificação do núcleo da política, que também tem um grau de solidez bastante significativo, é fundamental para determinar as coalizões em disputa. O último nível é a camada mais vulnerável a modificações, pois compreende a aprendizagem técnica e científica. Assim, somente mudanças externas ao setor (sub-sistema) poderiam provocar mudanças mais profundas nos núcleos.

Contudo, as análises desenvolvidas sobre a lógica de funcionamento das estruturas político-administrativas das sociedades periféricas em geral, e do Estado brasileiro em específico, indicam a existência de uma dinâmica de conformação de grupos, e de ações coletivas com base em vínculos clientelísticos e relações de reciprocidade.

A necessidade de qualificação das relações pessoais parece ser ainda mais premente em formações sociais - como a brasileira - em que tais relações possuem, como já foi acentuado, um lugar importante na ordenação da sociedade. Desse modo, pode ser útil para a compreensão destas práticas perceber o peso que têm as diferentes categorias de relações pessoais na sua ordenação. (BEZERRA 1994, p.3)

Ao estudar a corrupção dentro das esferas governamentais brasileiras, Bezerra (1994) conclui que não há uma ruptura entre as práticas socialmente consideradas como corruptas e as atividades cotidianas do domínio público, na medida em que ambas são marcadas pela utilização de padrões de relações pessoais para se relacionar com o Estado.

Nesse sentido a contribuição de Badie e Hermet (1993) é indispensável para se compreender a formação dos Estados periféricos, e seus respectivos corpos burocráticos, os quais experienciam o que estes autores denominam de dinâmicas órfãs. Através de uma sociologia da importação de modelos políticos, tais pesquisadores estudam os fluxos existentes entre sistemas políticos, e principalmente o processo de hibridização dos modelos e das práticas políticas. Assim, o Estado brasileiro, juntamente com seu quadro de funcionários públicos, não pode ser concebido tal como as instituições estatais européias, na medida em que é resultado de um processo de importação de formas de poder, as quais são apropriadas, transformadas e adaptadas.

A particularidade do sistema político brasileiro já havia sido explorada por Raimundo Faoro, ao introduzir a noção de Estado patrimonial, apropriada da teoria weberiana (MOTA, 2004). Desde então, Faoro chamava a atenção para a disjunção entre a legalidade teórica e os costumes e tradições populares. Dando continuidade a esta linha de pensamento, Badie e Hermet (1993) trabalham a partir do conceito de neopatrimonialismo:

En realidad, el desarrollo político de la Europa Occidental se efectuó con referencia a una cultura que diferencia lo público y lo privado: el caso de las dinámicas huérfanas revela que no se importaron, junto con las instituciones y las prácticas, los modelos culturales afines a ellas. (BADIE E HERMET, 1993; 193)

Todos estes aportes analíticos que valorizam a personalidade das relações burocráticas impõem desafios à utilização da abordagem das coalizões de defesa neste contexto. Na medida em que a conformação de alianças pode obedecer a outras lógicas que não apenas o compartilhamento de um núcleo de crenças. No entanto, a ênfase na análise da trama de relações pessoais que opera dentro dos fóruns administrativos não pode ignorar as pretensões universalizantes de que estes agentes estão dotados.

As formulações de Bourdieu (2004) possibilitam identificar um conjunto de disposições vinculadas à posição de agente público, que se poderia chamar de um *habitus* republicano. Entre as disposições engendradas por este *habitus* republicano nos agentes que gerenciam políticas públicas, pode-se relacionar o interesse pelo “universal”. Conforme Bourdieu (2004), ao longo do tempo, o corpo burocrático foi investido por uma intelectualidade formada por cientistas e juristas, da capacidade de realizar o interesse “universal”. Na medida em que o universal não

existe, senão como fruto de uma construção histórica, é outorgado a estes agentes a possibilidade de universalizar as suas perspectivas particulares.

A monopolização do universal é resultado de um trabalho de universalização realizado principalmente no interior do próprio campo burocrático. (...) as personagens oficiais devem trabalhar sem cessar, senão para sacrificar seu ponto de vista particular ao “ponto de vista da sociedade”, ao menos para constituir seu ponto de vista como ponto de vista legítimo, isto é, universal, principalmente recorrendo a uma retórica do oficial. (BOURDIEU, 2004; 123)

Ainda conforme este autor, as ciências sociais não podem deixar de levar em conta a distância entre a norma oficial e a prática administrativa, mas tampouco devem ignorar que, de maneira geral, os funcionários da administração pública tendem a incorporar o ideal republicano, da defesa do “bem público”, ou seja, zelar por interesses tidos como universais e não por interesses definidos como particulares ou específicos. Deste modo o exercício da função pública operado segundo uma lógica neopatrimonial e a existência de um *habitus* republicano, não são condições necessariamente contraditórias. Pois, a definição do que é o “interesse comum” pode estar mediada pela lógica clientelística. De modo que o que está em jogo não é o zelo a um código universal, mas sim a forma como este “universal” é construído.

Esta conclusão implicaria para análise das políticas de regularização dos territórios quilombolas em perceber o modo como a construção de uma política dirigida para um segmento específico da população, se equaciona com a posição própria dos agentes públicos, de defesa de interesses “universais”.

Para dar conta desse desafio, é possível acrescentarmos mais uma abordagem, importada dos estudos da ciência, que também seria virtualmente pertinente para esta problemática. Ao pesquisar o processo de produção de fatos científicos, Latour (2001) propõe o conceito de redes sócio-técnicas. Em contraposição, as ferramentas analíticas referidas acima, tais como os paradigmas, as coalizões de defesa e a noção de campo, as redes sócio-técnicas não operam a partir da cisão entre concepções (disposições) e fatos científicos, em uma relação de determinação causal destes últimos pelas primeiras. Tais redes são formadas através da reconstituição da trajetória dos quase-objetos, ou seja, dos híbridos que não estão nem no domínio da natureza nem no domínio da sociedade. Assim como Latour (2001) trata os fatos científicos como híbridos, é possível traçarmos um paralelo definindo os instrumentos produzidos para a operacionalização das políticas para quilombos como quase-objetos, que não seriam nem

apenas representações dos servidores nem somente materialidade. Caberia a esta análise perseguir o processo de produção destes instrumentos, observando as translações sofridas na cadeia de mediações na qual tais artefatos são constituídos.

De acordo com Latour (2001) é preciso renunciar ao modelo do núcleo/contexto, ou seja, recusar simultaneamente as explicações dos fatos científicos que levam em consideração somente a lógica interna do fato, e as que definem a produção científica exclusivamente como um desdobramento do contexto. Os fatos científicos para manterem-se vivos precisam estar vinculados a um sistema circulatório, o qual todo bom cientista se preocuparia em constituir.

Eis aí cinco tipos de atividades que os estudos científicos tem que descrever em primeiro lugar caso pretendam começar a entender, de um modo realista, o que determinada disciplina científica procura: instrumentos; colegas, aliados, público e finalmente o que eu chamaria de vínculos ou nós, a fim de evitar a bagagem histórica que vem com a expressão “conteúdo conceitual”. (LATOUR, 2001; 118)

Para o autor este sistema circulatório seria composto por cinco circuitos. O primeiro seria o de *mobilização do mundo* através da inserção de não-humanos no discurso. O segundo é o da *autonomização*, ou seja, a formação de um grupo de especialistas. O terceiro circuito é o das *alianças*, que diz respeito à mobilização de grupos prestigiados e competentes. O quarto é o da *representação pública* diz respeito às relações com o mundo exterior das pessoas comuns. Por fim, o quinto circuito seria formado pelos *vínculos e nós* entre todos os outros circuitos formando o elemento conceitual. Embora esta abordagem já tenha servido para a análise do processo de produção de relatórios técnicos em comunidades quilombolas (LEITÃO, 2006), caberia saber se ele é útil para a análise da produção de políticas públicas.

Para levar a sério esta analogia entre a análise da produção científica e a análise da produção de políticas públicas é preciso introduzir estas contraposições teóricas e epistemológicas para dentro desse laboratório de procedimentos administrativos e submeter a teste tais abordagens através da observação do trabalho destes servidores e de suas experimentações.

## CAPÍTULO II

### 2. A INSTABILIDADE DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

#### 2.1 CONSOLIDANDO UM ESPAÇO INSTITUCIONAL

Sentado à mesa que me foi disponibilizada, analisava pela primeira vez um volume de processo administrativo, quando o coordenador do setor, J.T, cuja escrivania se localiza em frente à minha, atende ao telefone. S. L. entra na sala e enquanto eu solicitava alguma explicação sobre os processos, J. T comunica ao colega que haviam perdido a ação “dos Silva”. O proprietário de uma das áreas ocupadas pela família Silva, comunidade quilombola urbana situada em um dos bairros mais nobres de Porto Alegre, ingressara com um recurso junto à justiça contestando o valor referente ao terreno pago pelo INCRA. J. T informa que a decisão judicial obriga o órgão a aportar mais 2 milhões de reais por uma área inferior a um hectare. S. L reage ao impacto da notícia soletrando com ênfase as sílabas: “Pu-ta que pa-riu, juiz filho da puta”. Em seguida, após se recompor do impacto inicial, emenda “Mas vai valer a pena, vai valer a pena”, repetindo a frase como se quisesse convencer aos outros e a si mesmo de que o custo total de 5 milhões de reais em desapropriações para a titulação da comunidade era válido.

A cena acima descrita, ocorrida na manhã de 12 de janeiro de 2008, é um recorte do cotidiano de trabalho dos agentes responsáveis pelas políticas de regularização dos territórios quilombolas no Rio Grande do Sul. Há poucos anos, o palco em que se desenrolou este diálogo não existia. Os agentes que ali contracenaram mal compreendiam a acepção contemporânea de quilombo. O objeto em debate, a Família Silva era considerado pelas agências do Estado como mais uma área de moradias precarizadas, mais um foco de pobreza urbana. Hoje, a sala 322 da sede regional do INCRA abriga agentes profundamente engajados na construção de políticas públicas para comunidades quilombolas, que discutem o investimento de mais de 5 milhões de reais para manter 5 famílias sobre 1 hectare e meio de terra, na área que agora é reconhecida oficialmente pelo Estado como Quilombo dos Silva.

Um dos nós das conexões que dão sentido a esta transição abrupta, pode ser identificado na ordem de serviço No. 31 (ver anexos), emitida no dia 20 de Agosto de 2004, em que o superintendente regional do INCRA institui a Coordenação de Projetos Especiais, com as seguintes competências:

- a) Desenvolver programas e projetos especiais, inclusive de promoção econômica.
- b) Manter articulação com as outras instituições governamentais e não governamentais, objetivando a cooperação e parcerias no desenvolvimento de suas atribuições.
- c) Coordenar e executar as ações que regulamentam o procedimento para identificação e reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- d) Implementar as ações decorrentes do programa Raça e Etnia
- e) Coordenar e operacionalizar o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA
- f) Desenvolver ações voltadas ao fomento de agroindústrias, comercialização e desenvolvimento de atividade pluriativas solidárias. (O. S/INCRA/SR.11/N. 31)

De acordo com esta resolução inicial, a Coordenação, além de gerir as políticas de regularização de territórios quilombolas, também seria institucionalmente responsável por outros dois programas. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), cujas iniciativas políticas visam elevar a escolarização em acampamentos e assentamentos da reforma agrária. E o programa TerraSol, que consiste em políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico dos assentamentos, contemplando as competências “a)” e “f)” do documento acima transcrito. De modo geral pode-se dizer que este setor se caracterizava por dar abrigo administrativo aos programas que não estivessem diretamente relacionados com a política de reforma agrária *stricto sensu*. A partir desta classificação é que se justifica a especificidade dos Projetos (Especiais) que denomina este setor. Além das atribuições desta Coordenação, a ordem de serviço também designa quais os servidores que estariam vinculados a este setor a partir da sua publicação. Constam apenas os nomes de três funcionários: J. T, S. H e M. A, dos quais, somente os dois primeiros continuam trabalhando diretamente com políticas para comunidades quilombolas.

A sala que atualmente sedia este setor recebia, na maior parte do período de observações, um fluxo constante de pessoas. O destino principal das incursões à sala 322 era a mesa de J.T,

coordenador do setor. A partir de minha mesa, acompanhava o trânsito de funcionários provenientes de outros departamentos do INCRA, que entravam e saíam da sala. Os assuntos tratados eram os mais diversos, e geralmente referiam-se a políticas que não estavam entre as atribuições da Coordenação. Problemas associados às recentes aquisições de terras para reforma agrária em São Gabriel, conversas definindo linhas de respostas à imprensa sobre a mesma aquisição, comentários sobre o encontro nacional do MST, que ocorria à época, entre outros encaminhamentos administrativos, me provocavam certo estranhamento. Informado por S. L., descobri que J. T acumulava as funções de Coordenador do setor e de Superintendente substituto do INCRA. Como naquele período o Superintendente titular, M. D. estava de férias, J. T exercia a função de maior autoridade na sede local da autarquia.

Após ingressar através de concurso público no INCRA, J.T ocupou diversos cargos: exerceu uma função em uma seção de desenvolvimento de assentamentos; depois chefiou a divisão de assentamentos, além de trabalhar em um departamento chamado Suporte Operacional. Perguntado sobre como passou a exercer a atual função na Coordenação, ele responde:

(...) com o governo Lula, entrando o novo superintendente ligado ao movimento social, os sem-terra, eu fui convidado para ser o superintendente substituto e por divergências na condução que estava sendo dada a gente acabou numa ruptura com o superintendente. E quando isso aconteceu foi posterior o momento em que foi editado o decreto 4887 e o INCRA começava a se estruturar para atender esta demanda da questão das comunidades quilombolas e por força disso e enfrentando assim, inclusive na perspectiva desse programa, eu fiz uma proposta para o superintendente da época pra criar essa coordenação (...) E aí, por iniciativa nossa, da M. A. e minha, nós criamos o setor e convidamos o S. L para trabalhar conosco. Foi assim que nasceu o setor, uma ordem de serviço dando autonomia (J.T em 28 de janeiro de 2009)

A fala de J. T revela o papel preponderante que ele exerceu na construção do setor administrativo que veio a dar suporte à implementação das políticas de identificação e regularização dos territórios quilombolas no Rio Grande do Sul, no momento em que esta atribuição passou para o âmbito do INCRA. A ruptura política com a Superintendência do INCRA, à época desempenhada por A.M., é apresentada como o marco inaugural do processo de construção da Coordenação. No auge dessa desavença política e administrativa com a gestão

anterior da Superintendência, tanto J.T quanto M.A, colocaram seus cargos de chefia (DAS)<sup>3</sup> à disposição. Segundo J.T, para amainar o conflito, a lógica do grupo político do qual divergia foi:

(...) “pra não nos incomodar com esse povo, vamos criar o setor e até não vai dar em lugar nenhum, não tinha história, tinha tudo para fazer, os caras vão provavelmente quebrar a cara”. (J.T em 28 de janeiro de 2009)

De acordo com estas informações, a Coordenação de Projetos Especiais, ao menos do ponto de vista da Superintendência que a instituiu, emergiu a partir de razões alheias ao conteúdo das políticas a ela associadas. A regularização de quilombos deveria estar subordinada à Divisão de Ordenamento Territorial, mas de acordo com S. L, o peso político das pessoas envolvidas na contenda com a Superintendência impedia que elas fossem submetidas a um chefe. Para equacionar este problema, foi criada uma coordenação que está ligada diretamente com o gabinete do Superintendente, sem precisar da mediação de outras divisões. Esta posição no organograma da autarquia permite certa margem de autonomia, tal como expressa o quarto item da ordem de serviço já referida:

4. Autorizar ao Assegurador da Coordenação de Projetos Especiais (J.T.), propor diárias, solicitar veículos e demais atos administrativos necessários ao funcionamento da Coordenação.(O. S/INCRA/SR.11/N. 31)

Ao ser questionado sobre o significado desta autonomia, S. L me respondeu fazendo um gesto com o punho simulando uma assinatura no ar, representando a prerrogativa popularmente conhecida como “canetaço”. Esta capacidade de operacionalizar e encaminhar automaticamente as próprias decisões administrativas se mostrou evidente nas observações. De acordo com os servidores, é um dos principais motivos para o avanço do INCRA-RS nas políticas de regularização de territórios quilombolas em relação às demais superintendências regionais. Segundo os mesmos, a superintendência gaúcha é a única em todo o Brasil que tem uma ordem de serviço que liga as políticas de quilombos diretamente ao gabinete do superintendente.

Em comparação a outras experiências nacionais, conforme os relatos dos servidores, as políticas de identificação e regularização de quilombos estão em um outro patamar institucional. Esta disparidade pode ser ilustrada pela tentativa de S.L. de se comunicar com o setor quilombola

---

<sup>3</sup> DAS – Direção e Assessoramento Superiores; cargo federal de chefia de nível superior, que embute uma remuneração extra ao salário base.

da superintendência do INCRA no Pará. Para tanto, o servidor ficou quase três minutos ao telefone, pois não se sabia quem era o responsável pela política, muito menos o ramal correspondente. Conforme relato de M. A, passados três anos do decreto que atribuía tais políticas ao INCRA, havia Superintendências que nem sabiam da existência do programa. Ou, segundo ela, deixavam-no em “stand by”. O próprio espaço físico ocupado pela Coordenação de Projetos Especiais, no Rio Grande do Sul, seria maior que a área destinada em Brasília à Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), que administra nacionalmente a política dentro da sede federal do INCRA.

No entanto, a conquista de espaço pela Coordenação, incluindo a dimensão atual da sala ocupada pela mesma, é saldo da disputa travada pelos servidores deste setor com a gestão anterior do INCRA-RS:

(...) nossa relação (com o superintendente A.M.) tava meio trincada. Mesmo assim a gente não deixou de **batalhar** pra mostrar a importância do programa e nós conseguimos **cavar** espaço. Primeiro era até ali (apontando para a divisória) depois, futuramente foi se abrindo mais e depois também entrou mais gente. (M.A em 11 de fevereiro de 2009)

A área da sala 322 foi expandida em quase um terço do seu tamanho inicial, algum tempo depois de instituída a Coordenação, tal como aponta M.A no trecho acima. A área atualmente ocupada pela secretária, pela antropóloga e pelo assistente técnico não pertencia à Coordenação, o que explica a divisória entre os ambientes. O avanço territorial dentro das dependências do edifício representa o ganho progressivo de força política dos agentes que trabalham neste setor.

Em abril de 2006, o superintendente A. M. que havia protagonizado as disputas com os membros da Coordenação foi substituído. A transição no cargo de superintendente me foi confidenciada por um dos membros do setor da seguinte forma: *“Eles nos colocaram na geladeira, mas depois nós cozinhamos eles na frigideira”*. A partir de então assumiu como superintendente M.D., tornando a correlação de forças muito mais favorável aos ocupantes da sala 322. Com a posse de M.D, a técnica que junto com J.T, foi precursora na construção da política de regularização de territórios quilombolas, assumiu o cargo de chefe de gabinete do superintendente.

Além disso, quatro meses após a alternância de comando no INCRA-RS, foi emitida uma nova ordem de serviço (ver anexos) que previa o ingresso de mais 2 servidores na Coordenação. Devido às proporções que a política de demarcação de terras de quilombos assumia, a nova

ordem de serviço, retirou do âmbito da Coordenação de Projetos Especiais, o programa TerraSol, remanejando-o para outra divisão. Embora, o PRONERA permanecesse vinculado formalmente ao setor, a observação de campo permite afirmar que a Coordenação efetivamente só gerencia as políticas relacionadas a quilombo. Conforme os relatos dos servidores do setor, a gestão de M.D. dá autonomia total ao coordenador dos projetos especiais, além de suporte político ao programa de regularização das comunidades quilombolas. A conflitualidade que perpassa a construção deste espaço institucional nos remete as proposições de Lagroye (1993) que definem o processo de tomada de decisões governamentais como o fruto de disputas entre diversos atores dentro do próprio Estado.

A especificidade da experiência do INCRA-RS, no que diz respeito à consolidação de um espaço institucional para administrar as políticas de regularização de territórios quilombolas, especialmente em comparação as outras sedes regionais do órgão, coloca em voga as razões desse relativo sucesso. Os elementos levantados em campo indicam a existência de um alto grau de imprescindibilidade dos atores que estavam engajados na construção da Coordenação. De modo que o capital acumulado pelos mesmos foi decisivo para o desempenho significativamente superior do empreendimento em relação ao resto do país. Questionado sobre as possíveis resistências no interior do INCRA-RS para a implementação da Coordenação, da qual é assegurado, J.T. respondeu:

(...) foi uma proposta que poderia não ter sido aceita e desde o começo o setor nasceu com autonomia. Mas eu também diria o seguinte: se não fosse a experiência que tinha, a credibilidade interna que eu tinha e o acúmulo que eu tinha e da própria M. A.... (J.T em 28 de janeiro de 2009)

Tanto a M. A., quanto eu, quanto o S.L., tem muita relação com os funcionários. Isso facilitou para não haver resistência, para não haver questionamento. Tinha credibilidade para implementar o setor. Isso facilitou porque nenhuma outra superintendência conseguiu isso. (J.T em 28 de janeiro de 2009)

A fala do coordenador do setor dá conta da importância que os vínculos interpessoais entre estes servidores e os outros funcionários da instituição tiveram para a aceitação dessa inovação institucional, e por consequência das políticas que receberam abrigo neste setor. Este dado auxilia no entendimento dos limites da estrutura conceitual constituída a partir da idéia de “coalizões de defesa” para dar conta deste processo de implementação da política de

regularização de territórios quilombolas. De acordo com esta perspectiva, as disputas pela definição de uma política pública obedeceriam a uma dinâmica conflitiva entre coalizões de defesa, as quais seriam formadas por grupos que compartilhariam de um mesmo conjunto de crenças e valores. Embora, algumas versões mais recentes dessa teoria incorporem outras dimensões para o sucesso de uma política (SABATIER & WEIBLE, 2007), o critério de formação das coalizões permanece excessivamente cognitivista.

A experiência acima relatada insinua que a aceitação desta política na instituição não requer a primazia do convencimento dos agentes de que tal ação governamental seja correta, ou que seja ajustada aos valores que orientam tais agentes. O que prevalece na narrativa de J.T é a importância dos vínculos pessoais entre figuras que desfrutavam de certo prestígio dentro da instituição e os demais servidores. A instituição da Coordenação de Projetos Especiais aproxima-se mais do processo de autonomização descrito por Latour (2001) como um dos circuitos indispensáveis para a estabilização de fatos científicos. Este processo diz respeito ao modo como um grupo se torna independente, possibilitando a instituição de critérios de avaliação próprios.

A idéia de congregação invisível, utilizada pelo autor, é extremamente adequada para este caso na medida em que expressa os vínculos informais existentes entre os servidores antes da Coordenação, que não eram regulados institucionalmente. Somente através desses vínculos é que foi possível constituir este setor dentro do INCRA, ou seja, um espaço de autonomia política para a atuação dos servidores. Juntamente com a autonomia ocorre um processo de progressiva especialização, que pode ser evidenciado pelo deslocamento de outros programas (Terra Sol e PRONERA) que disputavam a atenção dos servidores com a política de regularização de quilombos.

A disputa pelo fortalecimento político do setor que gerência as políticas referentes à territórios quilombolas na sede regional da autarquia também repercutiu em Brasília. Os servidores da Coordenação, conforme os relatos, atuaram politicamente em defesa de reformas institucionais que possibilitassem garantir à política de quilombos uma posição privilegiada no organograma do INCRA

Primeiro uma crítica interna à coordenação nacional: ela nunca se estruturou, se organizou adequadamente e o fato de hierarquicamente estar no terceiro nível dentro do INCRA -- tem a direção, tem a diretoria e ela é uma coordenação -- dificulta toda a tramitação dentro do INCRA. (J.T em 28 de janeiro de 2009)

(...) ela como coordenadora, ela não consegue chegar com força na direção do INCRA, na presidência, ela tem dificuldade de transitar muitas vezes dentro da diretoria. Mas o fato de nós termos uma coordenação não criou empecilhos na relação com o INCRA nacional, ao contrário nós **temos lutado** para que isso se torne um modelo. (J.T em 28 de janeiro de 2009)

Da perspectiva dos funcionários da Coordenação, tais reformas possibilitariam diminuir os entraves à política de regularização, dando maior celeridade a sua tramitação. A construção destes espaços institucionais denota uma relação de engajamento destes servidores na articulação de condições de autonomização de um grupo de pares, tanto em nível regional quanto nacional, que potencializasse a política de regularização dos territórios quilombolas.

## 2.2 O SISTEMA CIRCULATÓRIO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Dos materiais afixados nas paredes da sala da Coordenação, o único que não conta com apelos ilustrativos é um painel formado por uma colagem de várias folhas impressas, as quais se estendem horizontalmente por aproximadamente 1 metro e meio. Neste painel consta uma tabela como 36 linhas e 33 colunas. O quadriculado que se forma do cruzamento das retas verticais e horizontais está em sua grande maioria em branco. De acordo com esta tabela, cada uma das 36<sup>4</sup> linhas identifica os processos iniciados no INCRA pelas comunidades. As primeiras colunas categorizam algumas informações gerais sobre as comunidades, como localização, número de famílias, entre outras. As colunas que se seguem registram as sucessivas etapas do processo de identificação e regularização dos territórios. As marcações inscritas na grade desta planilha representam a conclusão de uma etapa. A observação deste painel indica que após a primeira etapa, em que existe uma predominância de inscrições, há uma queda acentuada que se agrava ao longo do eixo em que as colunas estão dispostas, de modo a tornar rara a presença de registros na metade direita do painel. As últimas colunas, referentes à etapa da titulação do território, permanecem em branco.

---

<sup>4</sup> Atualmente já são 40 processos abertos.

**Foto 1: Planilha das etapas administrativas concluídas referente a cada comunidade, exposta na sala da Coordenação de Projetos Especiais**



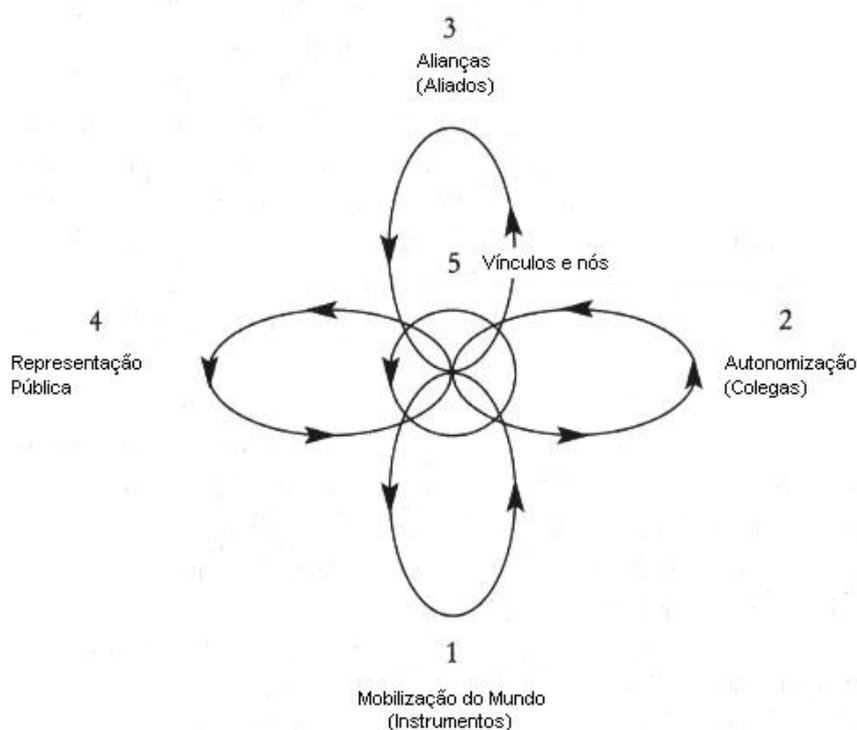
Para constantemente sobre a Coordenação de Projetos Especiais a cobrança sobre o ritmo de andamento dos processos, e principalmente pela falta de territórios titulados, passados mais de 5 anos que esta atribuição passou a ser responsabilidade do INCRA. A falta de efetividade no curso dos processos, facilmente identificada nas lacunas da planilha acima descrita, revela que a autonomização no âmbito da Superintendência regional não é condição suficiente para garantir o fluxo da política de regularização dos territórios quilombolas.

Para Latour a construção de um fato científico é um processo coletivo, de modo que o cientista nunca se remete à natureza em si, mas a rede que constitui o fato como tal. Assim, quando se atribui um caráter de universal a um fato científico, não significa que este atingiu uma correspondência com o mundo da natureza, mas que conseguiu estender sua rede em grandes proporções e estabilizá-la (FREIRE, 2006). Portanto, não se trata de dar um salto em um abismo (entre Sociedade e Natureza), mas de garantir a segurança dos vínculos.

De forma semelhante ao que ocorre com a ciência, o resultado das políticas públicas depende da estabilização de sua rede. Ao perseguir a trajetória dos processos de regularização dos territórios quilombolas é possível identificar as dificuldades para a estabilização desta rede, que

se traduzem na baixa efetividade desta política. Esta estabilização está relacionada ao grau de consolidação dos 5 circuitos que formam o sistema circulatório dos processos administrativos, com base no esquema que constituem as verdades científicas descrito por Latour.

**Figura<sup>5</sup> 2: Sistema circulatório dos processos administrativos**



No tópico 2.1 descreveu-se a instituição da Coordenação de Projetos Especiais, a partir do circuito de autonomização. Abaixo se observará como este grupo de técnicos está articulando os outros circuitos durante o andamento dos processos administrativos de regularização dos territórios.

O quadro (ver anexos) que descreve o processo de regularização do território quilombola da Anastácia evidencia a cobrança institucional exercida pelo MPF para o avanço do processo. Dos 34 documentos da pasta 13 são ofícios do MPF fazendo algum tipo de exigência ao INCRA.

---

<sup>5</sup> Esquema elaborado por Bruno Latour (2001; 118) do sistema circulatório dos fatos científicos.

Nos ofícios enviados como resposta, o INCRA tenta justificar a morosidade do processo aos procuradores. Em uma das respostas às solicitações do MPF sobre o estágio de andamento do processo de Palmas, os gestores das políticas de regularização destes territórios, utilizam a expressão “buscando condições operacionais”. Replicando a resposta, o procurador solicita no ofício seguinte que se explique “especificamente o significado de “buscar as condições operacionais””. Retornando ao MPF, o INCRA responde:

(...) Quanto ao entendimento de condições operacionais é preciso visualizar a situação do Programa Brasil Quilombola. Estão identificadas 134 comunidades e há 35 processos abertos. Quanto a situação de Palmas foi concluída a 1ª. Etapa, a elaboração do relatório sócio-antropológico. As dificuldades apresentam-se após esta fase. A complexidade em levar a cabo as demais etapas até chegar-se a titulação das terras são inúmeras, exigindo recursos humanos e materiais da dimensão existente para implementar ações de Reforma Agrária. Ainda, por ser uma atividade nova para o INCRA, e mesmo para o Estado brasileiro, não existem processos anteriores que possam servir como modelo de modo a permitir maior celeridade nas ações. (...)

Também não pode deixar de ser mencionado o rito processual imposto pelo Decreto 4.887, disciplinado na IN 20, que impõem uma corrida contra obstáculos todos de enorme alcance. Cita-se, por exemplo, a necessidade de notificar por duas vezes os ocupantes e os presumíveis detentores de títulos de domínio. Cita-se o caso de Morro Alto, em que foram feitas 500 notificações, é o dobro de desapropriações até hoje feitas por motivos de Reforma Agrária. Não havendo no estado terras para assentar sequer famílias acampadas, o que fazer com esse enorme contingente (...)

Diante deste impasse a autarquia organiza um setor específico para tratar das questões quilombolas – a Coordenação de Projetos Especiais, constituída por 5 técnicos. A Coordenação busca apoio nas demais áreas quando necessário. O principal papel da Coordenação é o de negociação junto a todos os atores envolvidos (...)

Frente a este grau de dificuldade foram estabelecidos critérios para a priorização de estudos e elaboração dos RTIDs, sendo um dos principais o tempo de abertura de um processo administrativo. É o caso de Palmas que encontra-se nesta fila para a elaboração do RTID. (Ofício SR11/MPF – 07/07/2008)<sup>6</sup>

Este documento revela o esforço continuado dos servidores da Coordenação de justificarem o insucesso da política em termos de resultados. A expressão referida acima, “buscando condições operacionais”, confidencia os limites técnicos, financeiros, de recursos humanos, institucionais, jurídicos e políticos, que se impõem sobre o trabalho de regularização

---

<sup>6</sup> Processo de regularização – 54.220/ Comunidade de Palmas (Bagé-RS)

dos territórios. Esta expressão revela a dificuldade da constituição do que poderia se chamar sistema circulatório dos processos administrativos.

Dos 36 processos abertos, 30 ainda não chegaram até a 3ª. etapa administrativa, ou seja, finalizaram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Este relatório extremamente detalhado é composto por 6 peças técnicas<sup>7</sup> e dois cadastramentos<sup>8</sup> que exigem a concessão de servidores de outras divisões do INCRA para a Coordenação de Projetos Especiais, que nem sempre estão disponíveis. Além dos relatórios sócio-antropológicos que geralmente são realizados por meio de convênios com universidades. Estes processos administrativos, portanto, demandam um conjunto de peças técnicas que podem ser identificadas como o processo de mobilização do mundo. Ou seja, é um processo de produção de instrumentos através dos quais os não-humanos (Planta e memorial descritivo; Cadeia Dominial; Especificação de sobreposição de áreas; Estudo agrônômico) são inseridos no discurso. Este circuito se caracteriza por transformar o mundo em móveis imutáveis, ou seja, tornar o mundo transportável e manipulável através de instrumentos como um cadastro.

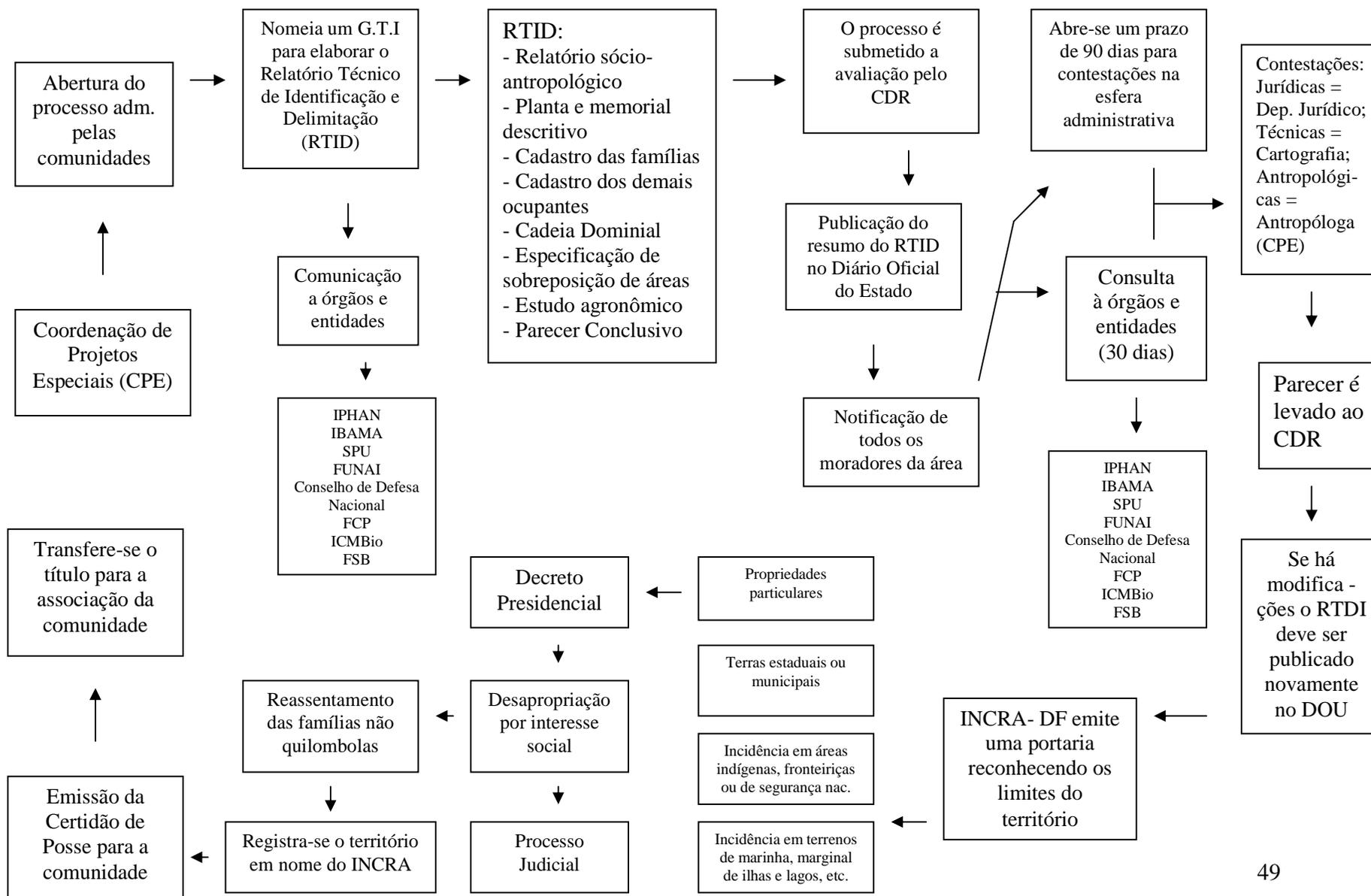
Apesar da produção do RTID ser extremamente morosa e onerosa, esta etapa não constitui o único gargalo do processo. Os 6 processos que até hoje conseguiram superar a barreira do RTID, ainda tem que percorrer um longo e sinuoso caminho, cheio de ramificações e entraves, até a titulação, como demonstra o fluxograma das etapas administrativas:

---

<sup>7</sup> Relatório sócio-antropológico; Planta e memorial descritivo; Cadeia Dominial; Especificação de sobreposição de áreas; Estudo agrônômico; Parecer Conclusivo

<sup>8</sup> Cadastro das famílias; Cadastro dos demais ocupantes.

**Figura 3: Fluxograma das etapas administrativas dos processos de regularização dos territórios quilombolas**



Após a conclusão do RTID, um parecer conclusivo é apreciado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR), composto pelas chefias da Superintendência. Em caso de aprovação, o que geralmente ocorre com tranquilidade, dada a relação entre a Coordenação de Projetos Especiais e a Superintendência descrita acima, publica-se o resumo do RTID duas vezes no Diário Oficial da União. A partir dessa publicação, começa o trabalho de notificação de todos os moradores da área. Durante o período de campo foi possível acompanhar as dificuldades do processo de notificação dos proprietários e ocupantes do território de Cambará (Cachoeira do Sul). Apenas um dos proprietários não quilombolas recebeu os técnicos do INCRA. Segundo R. T., eles teriam sido orientados pela Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) a não dialogar com o INCRA. Além dessa dificuldade, como relata o ofício do INCRA, há casos em que o perímetro do território exige a notificação de uma quantidade extremamente elevada de pessoas, como é o caso de Morro Alto (Osório). Tais informações revelam a complexidade desse processo de mobilização do mundo que demandam não apenas uma competência técnica, mas também um volume de recursos humanos e financeiros que a Coordenação não dispõe.

Somente depois de notificar o último ocupante, abre-se um prazo de 90 dias para contestações na esfera administrativa. Simultaneamente é realizada a consulta a um conjunto de órgãos e instituições governamentais para que opinem sobre o processo. A partir de então o processo passa a ser contestado tanto por agentes que estão inseridos na estrutura governamental, quanto pelos pretensos proprietários das áreas em litígio e as entidades corporativas que os representam. As contestações administrativas podem ser encaminhadas para o departamento jurídico (que responde a questionamentos jurídicos); para a divisão de cartografia (questionamentos técnicos); e para a antropóloga do INCRA (questionamento antropológico), conforme a natureza das contraposições. Tais áreas encaminham um parecer ao CDR, que julga a pertinência das contestações. Caso o CDR não acate as contestações, os querelantes podem entrar com uma ação judicial, que tem efeito suspensivo sobre o processo.

A consulta aos órgãos públicos nem sempre é mera formalidade, na medida em que a política de regularização destes territórios tem grande oposição dentro de parte das agências e departamentos governamentais. Esta disputa já foi manifestada em diversos casos no Brasil<sup>9</sup>. No Rio Grande do Sul ela ficou evidente no processo de reconhecimento do território de Casca (Mostardas). No dia 2 de outubro de 2006, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) informa a

---

<sup>9</sup> Vide os casos das comunidades de Alcântara e Marambaia.

Superintendência do INCRA, através de ofício, que enviará representantes do Conselho de Defesa Nacional (CDN) ao Estado, para realização de um estudo de campo sobre a delimitação do território de Casca. Além disso, solicita a presença de servidores do INCRA em uma reunião na sede regional da Polícia Federal, onde se pediria explicações sobre a metodologia do RTID. Por fim, solicita acompanhamento para o deslocamento até Casca. Um documento assinado por M.D, Superintendente do INCRA, com data do dia seguinte ao recebimento deste ofício, responde as exigências do GSI, em um tom extremamente ríspido, destoando da cordialidade habitual da linguagem oficial:

- 1-É atribuição exclusiva do INCRA a realização de todas as ações de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação dos territórios, conforme o decreto 4.887.
- 2- Todos os atos do INCRA não cabe questionamento a eles a não ser nas esferas controladoras, como TCU, ou nas judiciais, por quem se sentir lesado
- 3- Não entendemos nem aceitamos a interferência proposta pela Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional e SAEI/GSI nas ações desta SR, que pretende realizar “estudo de campo sobre a delimitação do território da comunidade de Casca”. A competência do SE/CDN se restringe a opinar nos autos dos procedimentos administrativos do INCRA.
- 4- Por esta razão esta SR11 opina no sentido de que não sejam realizadas as atividades indicadas no ofício em referência. Contudo, caso sejam mantidas, comunicamos que esta SR11 não participará das mesmas, por entender que não procedem, não tem amparo legal, causam transtorno a estas comunidades e as ações do INCRA
- 5- Por último, caso sejam mantidas estas atividades sugerimos que não sejam feitas com participação da Polícia Federal. (Ofício SR11/GSI 3 de Outubro de 2006)

Em resposta, o GSI envia no mesmo dia, um ofício destinado diretamente a presidência do INCRA em Brasília, anexando os ofícios anteriores, e dizendo em tom queixoso: “*Causou-nos estranheza os termos apresentados pelo Sr. Superintendente do INCRA-Porto Alegre*”. O texto segue justificando a necessidade da visita a campo, com vistas à formulação da opinião do CDN no processo em que foi consultado. Embora haja esta justificativa, a movimentação do GSI e do CDN só é inteligível como forma de pressão exercida por alguns setores da administração pública com objetivo de criar constrangimentos à política de regularização dos quilombos. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. A presença de representantes deste conselho na comunidade de Casca torna-se ainda mais exótica na medida em que a área em

questão não é considerada de segurança nacional. Este conflito de compreensões quanto à extensão dos direitos dos quilombolas, embora não seja tão evidente quanto transparece neste caso, permeia toda a tramitação dos processos de regularização.<sup>10</sup>

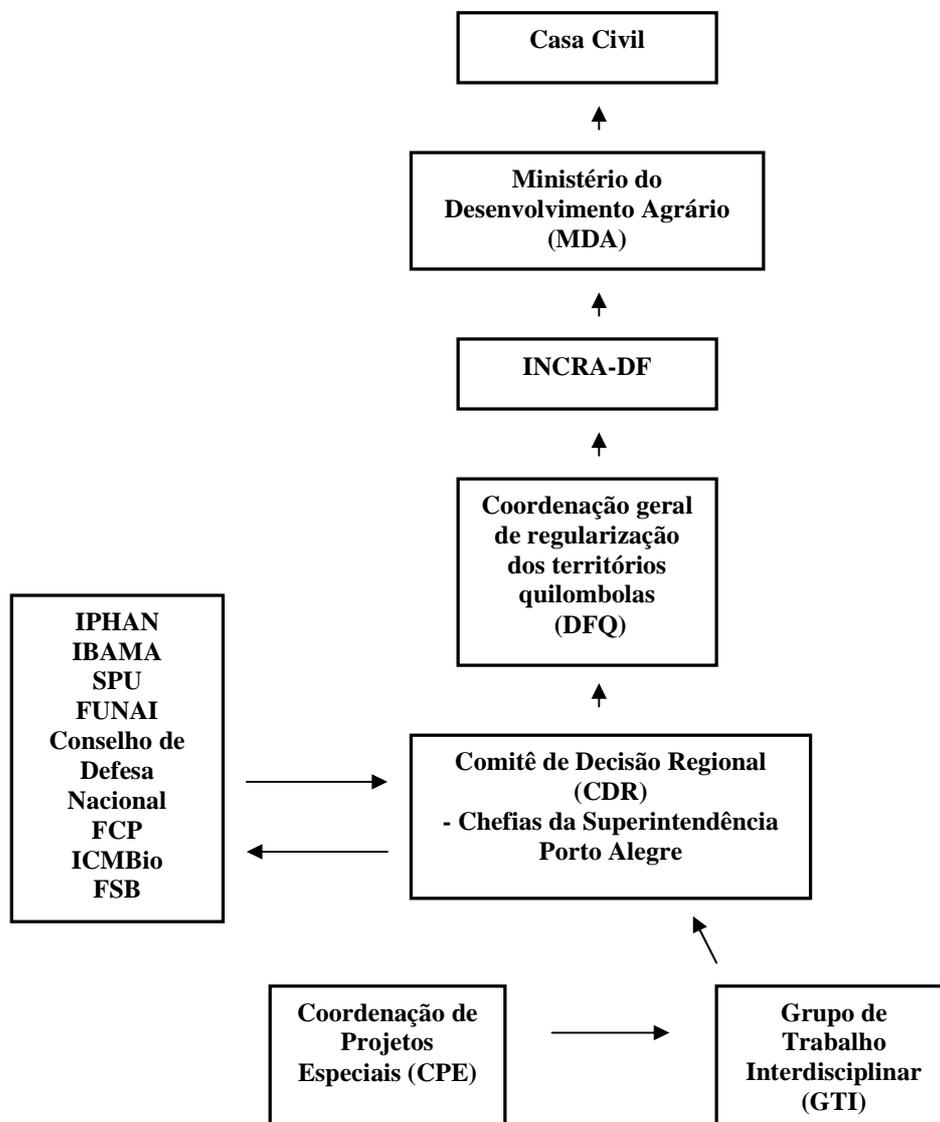
O conflito com o GSI revela a fragilidade de outro circuito do sistema de circulação dos processos administrativos de modo a contribuir para a instabilidade da rede da política de regularização dos territórios de quilombos. As alianças dizem respeito a capacidade de mobilizar “grandes grupos, ricos e competentes”. Para estabilização de um fato científico ou de uma política é necessário constituir forças de sustentação para além do grupo autonomizado, que opera no laboratório. São estas alianças que garantem a sustentação política e financeira de um determinado empreendimento. No caso em estudo, há uma incapacidade de inserir política de regularização de quilombos em um contexto mais amplo, que mobilize outros interessados em garantir a continuidade desta política, o que levou a constituição de uma aliança frágil com outras instâncias de governo.

Depois da consulta aos órgãos, caso o Comitê de Decisão Regional (CDR) entenda que não há mudanças a fazer no RTID, o processo ingressa em uma jornada institucional, que está traduzida graficamente no fluxograma abaixo:

---

<sup>10</sup> Brustolin, em sua tese: *Reconhecimento e desconsideração: a questão quilombola sob suspeita*, recentemente defendida, aborda as intervenções do GSI em comunidades quilombolas como políticas de estado de exceção, compartilhando a perspectiva defendida nesta dissertação no que tange ao processo de inviabilização desta política pública.

**Figura 4: Fluxograma do itinerário institucional dos processos**



Primeiramente, o processo é enviado para a Coordenação Geral de Regularização dos Territórios Quilombolas (DFQ) em Brasília, que seria o equivalente institucional em nível federal da Coordenação de Projetos Especiais, na Superintendência de Porto Alegre. Ou seja, é o setor dentro do INCRA sede que gerencia as políticas de regularização de quilombos. Supondo um cenário favorável, em que não haja nenhum problema com o processo, ele é remetido para instância superior do INCRA-DF, onde é emitida uma portaria reconhecendo o perímetro do território a ser titulado. Parte-se, então, para as formas de obtenção das terras. Se as terras

incidirem sobre propriedades particulares, o que geralmente acontece, é preciso um decreto presidencial desapropriatório que declare a área como terras de interesse social.

Para tanto, o processo é remetido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pasta a qual está vinculada a autarquia. Por fim, o processo chega à Casa Civil da Presidência da República, onde o Decreto será elaborado. Mas todo este trâmite não é linear e contínuo como o fluxograma dá a entender. Além de passar por todas estas esferas administrativas, o processo tem que passar pelos departamentos jurídicos das instâncias correspondentes. Portanto, ele é analisado pela procuradoria da Superintendência de Porto Alegre; pela Procuradoria Federal Especializada, pelo departamento jurídico do MDA e pelo departamento jurídico da Casa Civil. De acordo com a antropóloga da Coordenação de Projetos Especiais: “*Tudo para no jurídico, eles tem uma temporalidade própria.*”. Além da morosidade habitual da administração pública brasileira, os relatos dos servidores da Coordenação indicam a existência de práticas de retardamento intencional dos processos dentro dos órgãos de governo para barrar o seu avanço. Abaixo seguem dois depoimentos de servidores da Coordenação:

A impressão que dá é que não há nenhum interesse dos procuradores. Os processos voltam por bobagem, não ligam para perguntar. A última vez eu mandei um ofício dizendo onde estavam as peças, e o processo voltou com esta alegação, de que não encontraram as peças. (S.L; 09/02/09)

Relatou várias ações de sabotagem, como os processos que são devolvidos, porque têm mais de 200 páginas pois, de acordo com o rito formal, quando um processo excede este total de páginas ele deve ser dividido em 2, entre outros casos em que os processos retornam por detalhes formais. Disse que “as pessoas têm micro-poderes, o poder da procuradora é devolver os processos, então ela faz uso desse poder”. Além disso, relatou que há dois meses o processo da comunidade de Chácara das Rosas está parado na mesa da procuradora, embora ele não tenha nenhum entrave, pois ela estaria de má vontade com a questão quilombola. (Diário de Campo, A. C em 06/02/09)

Estas declarações evidenciam o profundo desacordo que há sobre a política de regularização destes territórios, que se traduz na utilização desses expedientes por agentes vinculados às instâncias administrativas de tramitação dos processos para retardar o seu andamento. Durante a experiência de campo, a minha principal tarefa enquanto “estagiário” foi identificar as supostas inadequações formais do processo da comunidade de Rincão dos Martimianos, que levaram a devolução do processo pelas instâncias federais. A utilização desses

recursos, que travestem divergências políticas em exigências de adequações formais, leva a um trânsito intermitente dos processos e a um retorno reiterado dos mesmos ao seu ponto de origem.

O volume I do processo da comunidade de Casaca traz estampadas na sua capa as marcas desse trâmite. A capa do processo está toda deteriorada e remendada por fitas adesivas, devido aos deslocamentos constantes. Esta circulação também está inscrita na capa do volume, onde há um espaço destinado aos registros de ingresso do processo em cada instituição que fez parte do seu itinerário. Abaixo há um quadro que reproduz as informações registradas na capa do processo:

**Quadro 1: Trajetória do Processo de Regularização de Casca**

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Data</b>
-	Protocolo	22/07/04
Proj. Especiais	Coordenação de Projetos Especiais	17/10/05
SR11	Superintendência Regional – Porto Alegre	13/02/07
DF	INCRA – Distrito Federal (sede)	-
PFE	Procuradoria Federal Especializada	11/06/07
SR11	Superintendência Regional – Porto Alegre	07/08/07
DFQ	Coordenação geral de regularização dos territórios quilombolas	14/08/07
DF	INCRA – Distrito Federal (sede)	20/08/07
SR11	Superintendência Regional – Porto Alegre	29/11/07

Tais registros comprovam que, em um período de um ano, o processo de Casca foi e voltou duas vezes para Brasília, e que atualmente reside no armário da Coordenação de Projetos Especiais. Caso o processo chegue à última instância, a Casa Civil, ele entrará numa área denominada pelos servidores de “zona fantasma” pois, a partir de então, ninguém sabe com quem, onde e em que situação está o processo, de modo que não há como exigir celeridade no encaminhamento do caso.

Após o Decreto, o INCRA tem o prazo de dois anos para abrir o processo desapropriatório, mas não tem prazo para concluí-lo, pois vira um processo judicial. O que começa como um processo de regularização, pode se tornar dezenas de processos de desapropriação, conforme o número de propriedades existentes dentro do perímetro do território em questão. Cada um com um trâmite independente na esfera judicial.

Ainda que o processo ultrapasse todos estes entraves, a qualquer momento uma câmara de conciliação pode ser instaurada, tal como ocorreu no caso de Alcântara, em que após uma decisão favorável à comunidade, o Ministro da Defesa solicitou à Advocacia Geral da União (AGU) uma mesa de negociação para discutir as definições que favoreciam o pleito quilombola. De acordo com A. C:

(...) é ridículo uma câmara de conciliação composta pelo Ministro da Defesa, e o INCRA totalmente enfraquecido, mediada pela AGU que tem assumido posturas contrárias às reivindicações quilombolas. (A. C em 06 de fevereiro de 2009)

Mais do que a dificuldade em constituir aliados, o trâmite dos processos administrativos revela a existência de uma aliança contrária a política de regularização de quilombos, ainda que esta aliança permaneça não institucionalizada. A ação destes actantes promove a desestabilização da rede sócio-técnica, enquanto conjunto de relações entre atores humanos e não-humanos, participantes do processo de produção desta política pública. Após descrever para mim todas as etapas administrativas que constituem esta política e as múltiplas possibilidades de interrupção de sua execução, a antropóloga da Coordenação desabafou: *“A lógica é para não acontecer”*.

O quarto circuito que deveria ser ativado para garantir o fluxo desses processos seria o da representação pública (LATOURET, 2001), ou seja, o convencimento da “opinião pública” da importância desta ação governamental. No entanto, a capacidade destes servidores de articulação com os mediadores que fazem estas conexões é muito pequena frente à dos setores que trabalham pela desconstituição desta política. Mas isto não significa que este circuito não seja levado em consideração pelos servidores, pois todas as decisões tomadas na Coordenação sempre levam em conta a repercussão que suas decisões terão nos meios de comunicação e na sociedade em geral

Nós tínhamos a convicção de que o Estado brasileiro não vai ter condições de fazer as titulações de terras sem fazer negociações capazes de gerar impactos

aceitáveis pela sociedade. Nós tínhamos esta convicção. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

(...) porque a gente está numa sociedade em que a mídia hoje tá contra os quilombolas (...) então de fato a comunidade que reivindica seus territórios ela tem que ver que não é só o Estado que tem que atender as necessidades da comunidade, mas ela tem que ganhar a sociedade pra questão (N.H em 10 de fevereiro de 2009)

Por fim, de acordo com o diagrama de Latour (2001), haveria ainda um quinto circuito, chamado de vínculos e nós. Este circuito realiza a intersecção com todos os outros circuitos de modo a constituir o “coração pulsante” da política, amarrando os nós entre aliados, colegas, instrumentos e público. É este circuito que mantêm unidos os demais, de modo que os vínculos e os nós são o que mantêm juntos os recursos heterogêneos, que sustentariam uma política pública.

Dentro deste sistema circulatório dos processos administrativos, as preocupações dos técnicos empenhados no sucesso desta política passam pela consolidação de um corpo de especialistas na política, pela constituição de alianças com outros setores para que não inviabilizem o processo, pela articulação de não-humanos que definam o perímetro do território em questão, sem perder de vista as reações que estas definições podem gerar na “opinião pública”. O resultado de um processo dependerá ainda da capacidade de articular todas estas preocupações.

A instabilidade da rede que constitui a política de regularização pode ser explicada pelos vários motivos elencados acima: 1) a dificuldade de autonomização de uma instância federal; 2) a falta de recursos para mobilizar o mundo do território quilombola; 3) a fragilidade das alianças nas esferas de poder; 4) a incapacidade de se comunicar com o público. Mas há ainda outro fator que perpassa todas estas dimensões elencadas acima, pois está situado no quinto circuito, que é a frouxidão dos nós entre a mobilização do mundo e os demais circuitos. O processo de definição do perímetro dos territórios quilombolas mobiliza um tipo especial de quase-objetos que geram uma grande instabilidade na rede.

### 2.3 MOBILIZANDO QUASE-SUJEITOS

Os processos administrativos de regularização e de demarcação são arquivados em dois armários dos três que estão instalados ao lado da porta de entrada da sala da Coordenação de Projetos Especiais. Tais processos são constituídos por um conjunto de documentos exigidos para o cumprimento das etapas administrativas referidas. Invariavelmente o volume do processo indica o grau de desenvolvimento do mesmo. Os processos de regularização menos volumosos são armazenados no armário central em pastas de arquivo, ordenados pelo nome das comunidades. Em um armário vizinho, maior e mais resistente, descansam sobre prateleiras metálicas os processos mais volumosos.

A produção desses processos administrativos por parte dos servidores do INCRA não se constitui em uma atividade científica *strictu sensu*, embora envolva uma dimensão técnica significativa. De todo modo, os servidores da Coordenação de Projetos Especiais precisam estabilizar o perímetro de um território quilombola, para que o mesmo adquira uma universalidade relativa, o que neste caso significa a efetivação da política. Para tanto, é preciso transformar o mundo em um laboratório. É preciso tornar este perímetro reconhecível, e para isso é necessário transformar este território, através de uma série de instrumentos, em uma inscrição, um texto, um mapa.

De acordo com a proposta de Latour (2001), o conhecimento científico não gera uma correspondência entre o abismo que separa dois domínios ontológicos: natureza e linguagem, mas sim o que chama de referência circulante.

Parece que a referência não é simplesmente o ato de apontar ou uma maneira de manter, do lado de fora, alguma garantia material da veracidade de uma informação; é antes um jeito de fazer com que algo permaneça constante ao longo de uma série de transformações. O conhecimento não reflete um mundo exterior real, ao qual se assemelha por mimese, mas sim um mundo interior real cuja coerência e continuidade ajuda a garantir. (LATOUR, 2001; 74)

Deste modo a análise da prática científica permitirá ao observador identificar esta continuidade em uma cadeia de substituições dos chamados quase-objetos, que não são nem puramente sociedade, pois não são apenas representações, nem essencialmente natureza, na

medida que são mais do que matéria inerte. É a conexão entre estes híbridos que produzirá a estabilidade da rede que sustenta uma proposição.

O processo operado pelos técnicos do INCRA na definição da área quilombola a ser titulada remete a uma cadeia de transformações, mediada por uma série de instrumentos e inscrições. O perímetro do território assume diversas formas no esforço de constituir uma referência circulante. Há uma série de procedimentos descritos anteriormente, como os dois cadastramentos e as 6 peças técnicas do RTID, que visam constituir esta cadeia contínua mediada por transformações. O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação é um grande empreendimento de mobilização do mundo, em que as narrativas dos quilombolas se tornam textos, que viram pontos de GPS que, por sua vez, se transformam em mapas da área (LEITÃO, 2006). As outras etapas administrativas dão continuidade a este processo na medida em que estes relatórios, se tornam pareceres, que se transmutam em portarias, até virem a se tornar um decreto com o perímetro final da área a ser titulada.

Esta seria a concepção desambulatoria de referência proposta por Latour (2001). Ao invés de uma grande fenda entre mente e mundo, haveria uma seqüência de pequenos hiatos entre “matéria” e “forma”, articulados em uma cadeia de transformações em que aquilo que é considerado matéria (narrativas), se torna em seguida forma (texto) que, por sua vez, se consubstanciará em matéria novamente (pontos de GPS coletados a partir de marcos narrados em um texto) e assim sucessivamente. Esta formulação para analisar políticas públicas parece ser muito mais adequada do que a separação proposta por Jobert e Muller (2006), entre marcos cognitivos dos agentes e a política pública concreta, que está fundada na divisão abismal entre subjetividade e objetividade. A referência deixa de ser algo fixo e passa a circular pela rede, fazendo as conexões sobre esta suposta fenda. A credibilidade desta rede depende da sua capacidade de permanecer reversível, ou seja, de se poder transitar nela passando por todas as suas conexões tanto no sentido da particularidade (narrativas) quanto no sentido de sua universalidade relativa (decreto com o perímetro do território). Qualquer ruptura nesta rede gera instabilidade, que pode colocar em cheque um fato científico ou, no caso, em estudo um processo de regularização.

A análise do sistema circulatório dos processos administrativos e a própria cadência com que estes tramitam nas esferas institucionais permite concluir que existem pontos de instabilidade nesta rede. Mas esta instabilidade não provém necessariamente da falta de reversibilidade, na

medida em que estes processos são compostos por um conjunto de procedimentos altamente detalhados, tanto é que constituem numerosos volumes de informações e documentos, os quais são publicizados e submetidos à avaliação por distintas instâncias. A ruptura que gera a instabilidade desta cadeia está colocada na primeira página dos processos. Todos os 36<sup>11</sup> processos de regularização de comunidades quilombolas estampam nas suas primeiras páginas o mesmo documento: um ofício assinado por um representante da comunidade solicitando a abertura do processo administrativo. De acordo com o artigo 7º. da última instrução normativa (IN 49/2008) sobre o tema:

O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal. (INCRA, IN 49; 29 de Setembro de 2008)

Embora o artigo abra a possibilidade de o próprio INCRA dar início ao processo, a experiência do Rio Grande do Sul demonstra que, via de regra, os processos são abertos *mediante simples manifestação da vontade* das próprias comunidades. Esta alternativa só é possível porque a legislação brasileira sobre quilombos, a partir do Decreto 4.887 de 20 de Novembro de 2003, tem como critério de identificação das comunidades a auto-definição das mesmas. Ou seja, o estatuto de quilombola é auto-atribuído pelo próprio grupo, como fica evidente na mesma instrução citada acima:

Art. 6º. A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante auto-definição da comunidade.  
Parágrafo único. A auto-definição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 (INCRA, IN 49; 29 de Setembro de 2008)

Deste modo a certificação emitida pelo Estado, no caso pela Fundação Cultural Palmares, instituição vinculada ao Ministério da Cultura (MINC), não visa comprovar se um grupo é ou não quilombola, mas se ele se auto-identifica como tal. Esta compreensão é uma adequação à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, que

---

<sup>11</sup> Durante o trabalho de campo. Até o término da dissertação já eram 40 processos.

sustenta a consciência de uma “identidade indígena ou tribal”, como critério definidor do pertencimento étnico (COHRE, 2005).

Portanto, no processo de regularização dos territórios quilombolas operado pelos técnicos do INCRA, articula-se em rede um conjunto de humanos e não-humanos, ou seja, de instrumentos, pesquisadores, mapas, etc. No entanto, o documento que abre estes processos administrativos conecta à rede um quase-objeto, extremamente polêmico. Este quase-objeto, ou melhor, este quase-sujeito são os próprios quilombolas, cuja manifestação de sua identidade está inscrita no documento da Fundação Palmares. Os quase-sujeitos são os elementos híbridos entre natureza e cultura, que não podem ser reduzidos nem ao domínio das coisas, nem ao domínio da sociedade.

Segundo Latour (2000), os modernos se caracterizam por defenderem uma Constituição que institui uma separação absoluta entre a Natureza (o mundo das coisas em si) e a Sociedade (o mundo dos homens entre si). Durante o esforço para apartar estes domínios ocorre, de acordo com o autor, exatamente o contrário, ou seja, a proliferação dos híbridos, destas entidades formadas por misturas indissociáveis entre natureza e cultura. A obsessão da modernidade consiste em promover a purificação desses híbridos, na qual tentam enquadrar estes quase-objetos/quase-sujeitos em uma das duas zonas ontológicas constitucionais: Natureza ou Sociedade.

Ao irromper na rede da política de regularização dos territórios quilombolas como um híbrido, estes quase-sujeitos instauram um campo de indefinições na medida em que os actantes envolvidos no sistema circulatório dos processos administrativos não conseguem definir a priori que sujeito (ou quase-sujeito) é este. A polêmica sobre a condição ontológica dos quilombolas pode ser evidenciada nas próprias legislações que regulamentam o Art. 68 da Constituição. Como foi transcrito acima, a Instrução Normativa 49, que atualmente está em vigor, identifica os quilombolas a partir da sua auto-definição, portanto, reconhece os quilombolas como sujeitos políticos.

Esta forma de reconhecimento é diametralmente oposta à concepção encarnada no Decreto 3.912 de 2001, que antecedeu o citado acima. Conforme esta regulamentação:

**Art. 1º** - Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação,

demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que: I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (OSÓRIO, 2005)

De acordo com a compreensão expressa nesta legislação, para uma comunidade ser reconhecida como beneficiária legítima da política de regularização fundiária para quilombolas é preciso haver uma comprovação histórica que ateste a ocupação de um determinado território, dentro de um período de tempo. Este período tem como marco inicial o fim da escravidão e termina no ano da promulgação da constituição que introduziu tais direitos aos remanescentes de quilombos. Ao adotar o conceito histórico de quilombo (ARRUTI, 2006), também conhecido como conceito *frigorificado* (ALMEIDA, 2004) esta perspectiva traz implicações para a identificação do público-alvo dessa política, que passa a ser necessariamente heteronômica. Ou seja, demanda o reconhecimento de um agente exterior, no caso uma agência do Estado, que através de um conjunto de procedimentos determinará se a comunidade que se reivindica como quilombola é ou não merecedora de se enquadrar nesta categoria. De acordo com este artigo, os quase-sujeitos estão mais próximos do domínio da Natureza, na medida em que precisam ser representados de forma semelhante a um não-humano que só fala pelas mediações dos cientistas. Deste modo, a recuperação do conceito histórico de quilombo por esta normativa não é acidental. Remetendo ao contexto da escravidão, este documento busca uma referência ontológica mais estável para estes quase-sujeitos, aproximando-se do estatuto de coisa, portanto, do domínio da Natureza.

Um dos aspectos mais questionados das políticas para quilombos é o critério de identificação lastreado na auto-definição. Um dos eixos de argumentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida em 2004 pelo partido Democratas (DEM), e que permanece em curso até hoje, refere-se à forma de identificação dos quilombolas instaurada pelo Decreto 4.887.

O Decreto 4.887/2003 elege como critério essencial para identificação dos remanescentes titulares do direito a que se refere o art. 68 do ADTC a auto-atribuição. Em outras palavras o texto regulamentar resume a rara característica de remanescente das comunidades quilombolas numa mera manifestação da vontade do interessado (...)

Á toda evidência, submeter à qualificação constitucional a uma declaração do próprio interessado nas terras importa radical subversão da lógica constitucional. Segundo a letra da Constituição, seria necessário e indispensável comprovar a remanescência - e não a descendência - das comunidades dos quilombos para que fossem emitidos os títulos (ADI-3239, 28/08/2004)

O documento que fundamenta a reivindicação de inconstitucionalidade do Decreto que atualmente regulamenta a política de reconhecimento dos quilombos, além de defender a comprovação externa da remanescência, define a auto-atribuição como “*subversão da lógica constitucional*”. Embora esteja se referindo diretamente à Carta Magna, o texto advoga em defesa da Constituição Moderna a que Latour (2000) se refere. Ao bradar contra a auto-definição dos quilombolas, o documento excomunga a tentativa de inserir estes quase-sujeitos no domínio da Sociedade, ou melhor, no espaço da representação política.

Tanto a regulamentação questionada, quanto a sua interpelação crítica estão orientadas pelo mesmo acordo modernista, embora ocupem posições opostas, dentro desta inovação da teoria política, que institui domínios diferenciados para a Ciência e para a Política:

(...) cabe a Ciência a representação dos não-humanos, mas lhe é proibido o apelo à política, cabe a política a representação dos cidadãos, mas lhe é proibido qualquer relação com os não-humanos. (LATOURE, 2000; 33)

Os quilombolas, permanecendo na sua condição de quase-sujeitos apesar das tentativas de encerrá-lo em um dos pólos, não são considerados suficientemente humanos para ascender à assembléia política, e se auto-representarem, nem suficientemente objetos para serem representados por cientistas e técnicos.

Mais do que interpretações distintas a respeito do que é ser quilombola, esta contraposição entre duas legislações que se sucederam no tempo, a que exige uma comprovação externa (Decreto 3.912) e a que utiliza o critério da auto-atribuição (Decreto 4.887), revela a existência de um “choque de ontologias”, ao mesmo tempo em que evidencia um esforço de estabilização destas ontologias.

Para compreender as ontologias que estão em jogo recorre-se a Charles Taylor que dedica uma de suas obras para analisar os fundamentos da identidade moderna. Na concepção deste autor, a partir do século XVII, quando se incorpora a razão das ciências naturais, ocorre um processo de neutralização das visões particulares, de modo que não se parte mais da perspectiva

de um sujeito do conhecimento, mas se busca assumir a perspectiva de um sujeito neutro. Este seria um dos fatores que teria levado a emergência na modernidade do que Latour (2001) chama de ego transcendental, e que Taylor se refere como *self desprendido*:

Descartes inaugura a perspectiva do *self desprendido*. Por *self desprendido* devemos entender uma forma de auto-interpretação objetivada, não mais atrelada a nenhuma concepção de bem, mas sim à capacidade de construir ordens que satisfaçam aos padrões exigidos pelo conhecimento, compreensão ou certeza, melhor dizendo, segundo os padrões da ciência. (MATTOS, 2006; 61),

Depreende-se daí o método de objetificação do mundo, em que se instaura uma relação de total exterioridade com a realidade, por meio da separação intelectualista entre mente e corpo, em que é preciso se afastar das pré-noções, ou seja, da experiência vivida que necessariamente induz ao erro. Dentro dessa matriz os indivíduos devem se guiar por uma razão procedimental, agindo de acordo com os padrões da ciência, os desejos devem ser instrumentalizados para servir aos objetivos ditados pela razão. Portanto, a partir desta ontologia, o problema em questão, ou seja, o critério de identificação do status de quilombola requer a existência de um sujeito externo que classifique “objetivamente” os indivíduos, purgando qualquer tipo de subjetividade desta definição (Natureza) E com isso impeça que indivíduos reivindicuem esta identidade de forma instrumental visando apenas se beneficiar destas políticas públicas.

De acordo com Mattos (2006), derivada da filosofia hegeliana, Taylor identifica outra concepção ontológica, a qual supõe a existência de um acordo intersubjetivo que fundamenta o edifício político e jurídico de uma sociedade. Contrariamente à noção de *self desprendido*, a idéia de intersubjetividade implica na existência de indivíduos que se orientem com base em uma moralidade, em uma concepção de boa vida socialmente compartilhada. Em oposição à concepção ontológica cartesiana, Taylor (MATTOS, 2006) defende que o sujeito só pode ser compreendido em situação, e não através de representações abstratas desencarnadas de um contexto. Neste caso o conhecimento está associado a uma noção de bem, e não ao afastamento da experiência vivida. Este distanciamento entre sujeito e objeto preconizado acima, pode não só propiciar equívocos analíticos, como também gerar avaliações etnocêntricas, como julgamentos exteriores sentenciados a um grupo, com base em critérios não compartilhados pelo mesmo.

Portanto, de acordo com este pressuposto ontológico, o conhecimento sobre si (auto-definição) só é possível a partir da consideração do contexto intersubjetivo em que o sujeito está

envolvido (Sociedade). A Identidade dos indivíduos é indissociável do contexto social em que estão inseridos, portanto, sua afirmação não é nem individual e nem exterior, mas coletiva e endógena. Além disso, Taylor critica a inspiração utilitarista contida na racionalidade deste *self desprendido*, que supõe a existência de um sujeito que avalia à consecução de seus objetivos apenas em termos de resultados, desvinculado de uma moralidade.

Esta crítica pode ser convertida em uma contraposição à acusação constantemente dirigida à política de reconhecimento dos quilombolas, a qual alega que a auto-atribuição geraria distorções na política, na medida em que a identidade quilombola seria manejada conforme interesses oportunistas. Transpondo a análise de Taylor para este contexto, tais questionamentos desconsiderariam a existência de avaliações morais nestas reivindicações. Ao discutir a natureza do ser através desta Antropologia Filosófica, Taylor busca constituir os fundamentos histórico-filosóficos do reconhecimento. Amparado neste arcabouço é que o autor defende as teses expostas no Capítulo I, sobre a construção de políticas multiculturais (TAYLOR, 1994).

A partir desta perspectiva, é possível fazer uma associação entre estas ontologias em disputa e as distintas formas de regulação das diferenças culturais. A tentativa de estabilizar ontologicamente estes quase-sujeitos gerou modelos de gestão da diversidade cultural, como o Multiculturalismo comunitarista (TAYLOR, 1994), vinculando estes híbridos ao pólo da Cultura. Da mesma forma, a proposta liberal (GUTMANN, 1994) ao enfatizar a igualdade como condição humana fundamental e, portanto, a universalidade das leis que dela decorre, associa-se à repartição ontológica da Natureza.

<b>Natureza</b>	<b>Cultura</b>
<b>Ciência</b>	<b>Política</b>
<b>Objeto</b>	<b>Sujeito de direito</b>
<b>Heterodefinição</b>	<b>Auto-definição</b>
<b>Self-desprendido</b>	<b>Intersubjetividade</b>
<b>Universalismo (“liberal”)</b>	<b>Multiculturalismo (“comunitarista”)</b>

O fluxo descontínuo do sistema circulatório dos processos administrativos de regularização destes territórios pode ser entendido pela instabilidade ontológica destes quase-sujeitos, que ora são tratados como sujeitos de direitos, e são chamados a definir-se politicamente perante a sociedade como tais, ora são tratados como objetos e precisam se submeter a um minucioso processo de exame que deve avaliar a sua natureza. Durante os processos de regularização dos territórios quilombolas, estes quase-sujeitos estão sendo convocados a testemunhar no processo, no entanto, a polêmica que está instaurada é se estes quilombolas devem participar na condição de humanos ou de não-humanos. Os promotores desses processos, no caso os servidores do INCRA, devem chamá-los a depor no tribunal ou devem trazê-los em um relatório pericial, como mais uma evidência material entre outras, como mapas e documentos, constituindo um conjunto de provas a serem analisadas?

Na medida em que, logo no início do processo, estes quase-sujeitos são conectados à rede desta política pública como humanos, se instaura um campo de suspeição sobre a política, em que todas as etapas administrativas subsequentes, por mais rigorosas que sejam, são colocadas sob dúvida, contaminando todo o processo. A ruptura na rede da política de regularização está nessa passagem. De modo que a estabilidade dos perímetros dos territórios das comunidades, em última análise, se torna refém da instabilidade ontológica dos quase-sujeitos quilombolas.

## **CAPÍTULO III**

### **3. O ESFORÇO DE ESTABILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

Logo à direita de quem ingressa na porta de entrada da Coordenação de Projetos Especiais, estão acomodados três grandes armários que compõem o mobiliário da sala 322. Dois destes armários arquivam os processos administrativos, os quais estão divididos entre os mais e os menos volumosos e, por conseqüência, entre os mais e menos adiantados. O armário metálico, com prateleiras mais resistentes, abriga os processos com grande quantidade de volumes, ou seja, com um maior número de peças incorporadas, que já tiveram seus relatórios sócio-antropológicos produzidos. O armário ao lado, menos robusto, comporta os processos com menor volume, em pastas de arquivo ordenadas pelos nomes das comunidades. Neste mesmo móvel estão depositados todos os documentos referentes à legislação sobre o tema, instruções normativas, além de ofícios e memorandos entre outros registros oficiais. Há um ainda um terceiro armário, cujas prateleiras sustentam algumas dezenas de livros e publicações referentes à temática quilombola. Nesta pequena “biblioteca”, como foi classificada, estão livros acadêmicos de referência na área, coletâneas de artigos, os relatórios sócio-antropológicos editados na forma de livros, entre outras publicações deste campo.

A descrição deste armazenamento só ganha sentido a partir da observação da condução prática da política de regularização dos territórios quilombolas, operacionalizada por estes servidores. Estes três armários não são apenas depósitos de documentos, papéis e livros. Eles abrigam os instrumentos e as inscrições que os técnicos do setor utilizam para tentar estabilizar a rede da política de regularização. Deste modo eles atuam no sistema circulatório dos processos administrativos, buscando diminuir os obstáculos e dar maior vazão ao fluxo dos processos, principalmente nos circuitos mais instáveis.

**Foto 2: Os armários da Coordenação de Projetos Especiais**



### 3.1 MOBILIZANDO O MUNDO

Como foi descrito no sub-capítulo acima, a indefinição ontológica dos quase-sujeitos quilombolas instaura uma situação de instabilidade na rede de elementos heterogêneos que constitui esta política pública. Este abalo pôde ser evidenciado nas disputas sobre a regulamentação da política, principalmente no que tange a forma de participação destes híbridos no processo. Diante desta fissura que repercute no fluxo dos circuitos, o próprio processo administrativo atuará no fortalecimento dos vínculos e dos nós.

Embora a regulamentação da política de regularização para comunidades remanescentes de quilombos utilize o critério da auto-definição, somente a experiência de campo possibilita compreender o modo como a auto-definição é operada dentro da rede. Os processos de regularização, a princípio, seriam formados por pastas que reuniriam os documentos comprobatórios dos passos administrativos dados em direção à titulação dos territórios. Através deles é possível acompanhar em que ponto do rito institucional as comunidades se encontram.

Dentro da Coordenação de Projetos Especiais, comecei fazendo a análise dos processos de menor volume, arquivados no armário central. Mais da metade dos processos abertos estão localizados neste armário. O tamanho de tais processos é insignificante se comparado ao volume dos processos mais adiantados assentados no armário ao lado. Para compreender como se estruturam estes processos, um deles foi selecionado e traduzido para o quadro em anexo (ver anexos) de modo a expressar a síntese dos conteúdos de cada documento incorporado à pasta. O processo apresentado é referente à comunidade da Anastácia, situada no município de Viamão, iniciado em Outubro de 2004.

O processo de regularização da comunidade da Anastácia não registra os passos administrativos dados, mas sim a sua ausência. Dos 34 documentos que compõem o processo, reunidos ao longo de quatro anos, apenas 5 são referentes a etapas administrativas (solicitação da abertura do processo; certificação da Palmeiras; e três notificações à agências governamentais).<sup>12</sup> As outras peças do processo consistem basicamente em comunicações entre o Ministério Público Federal e o INCRA, nas quais o primeiro exige providências do segundo, que responde as mesmas. No entanto, isto não significa que tal processo seja desprezível para a compreensão da política de regularização dos territórios quilombolas. Embora ele registre poucos procedimentos administrativos, a sua pertinência está justamente em contribuir decisivamente para a existência da comunidade na esfera governamental. Para além da cobrança institucional, a leitura dos documentos que formam o processo remete para a existência de um conjunto de agências governamentais (MPF; FCP; INCRA; FUNASA; EMATER) e instituições (universitárias) que estão considerando a existência de um mesmo objeto: a comunidade da Anastácia.

Este fato também fica evidente no processo da comunidade do Rincão dos Negros, que congrega documentos oriundos de diferentes instituições governamentais e não-governamentais, além de anexar recortes de jornal e artigos acadêmicos sobre a comunidade. Embora a maior parte destes documentos não seja relevante para os procedimentos administrativos do INCRA, eles emprestam a legitimidade das instituições das quais emanam para a auto-definição da comunidade. Tais documentos apóiam-se uns sobre os outros, citam-se, reafirmam-se de modo a constituir uma teia de sustentação para o auto-reconhecimento da comunidade. Como foi observado, tais processos circulam por uma ampla gama de instituições e departamentos, em

---

<sup>12</sup> Neste processo, casualmente, o MPF envia ao INCRA documentos (registro de imóvel) que supostamente auxiliam o processo, no entanto, como tais documentos não estão inseridos dentro do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), não constituem uma etapa do rito administrativo.

parte das quais a auto-definição como critério de identificação está longe de ser um ponto pacífico. Deste modo, a vinculação ao processo de documentos emitidos por outras instituições sobre a comunidade, incorpora-se à rede como uma hetero-definição. A partir da conexão destes registros a existência dessas comunidades, e de territórios a serem titulados, não está mais sendo sustentada apenas pela afirmação política da própria comunidade, mas por este conjunto de instituições.

A articulação que envolve o processo administrativo na rede desta política pública ficou ainda mais evidente ao se observar a relação que outras agências desvinculadas da política de regularização estabelecem com estes processos. Durante o trabalho de campo, a Coordenação de Projetos Especiais recebeu a visita de U. T., membro do Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos (IACOREQ)<sup>13</sup>. O objetivo de sua presença no INCRA era tirar uma cópia do processo de uma comunidade para encaminhar um projeto de financiamento habitacional junto à Caixa Econômica Federal. Assim a auto-definição das comunidades não parece ter sido suficiente para garantir a identificação dos quilombolas enquanto tais, caso contrário o único documento necessário para este fim seria a certidão emitida pela FCP. Foi preciso anexar a cópia do processo administrativo do INCRA.

O mais surpreendente é que os processos administrativos do INCRA são fundamentais inclusive para a emissão da certidão de auto-reconhecimento das comunidades pela Fundação Palmares (FCP). Junto ao processo da comunidade de Palmas (Município de Bagé), havia uma pasta com uma capa de protocolo da Fundação Palmares. Esta pasta continha os mesmos documentos do processo administrativo. Perguntei à S. L. a razão daquela pasta e ele me informou que, após aberto aquele processo, uma cópia dele foi enviada à Fundação Palmares para que fosse registrada e emitida a certidão do auto-reconhecimento do quilombo de Palmas. Ou seja, não é só a declaração da comunidade de Palmas que está em jogo na emissão das certidões de auto-definição. Segundo, S.L este era o procedimento padrão até a nova instrução normativa (IN 49): todo processo aberto no INCRA era enviado para a FCP. De modo que o próprio processo administrativo do INCRA estava sendo utilizado para certificação da auto-definição dos quilombolas. Ao invés do auto-reconhecimento ser uma etapa anterior a abertura do processo

---

<sup>13</sup> Organização não-governamental que realiza um trabalho de assessoria jurídica e política às comunidades quilombolas.

administrativo, o processo de regularização operava como um documento de validação da certidão de auto-reconhecimento.

A operacionalização da política de regularização de terras de quilombos indica que a caracterização das comunidades remanescentes não está assentada unicamente na auto-definição das mesmas como apregoa o texto das normatizações vigentes sobre o tema. O processo administrativo se insere na rede da política de regularização substancializando um conjunto de “evidências” que atestam a justeza da atribuição da categoria *remanescente de quilombo* para estas comunidades. Portanto, apesar do código jurídico ter incorporado a partir do Decreto 4.887, um novo pressuposto ontológico, em que a subjetividade do sujeito deixa de ser um obstáculo e passa a ser a própria condição do conhecimento, a prática administrativa permanece articulando elementos que garantam a “objetividade” deste processo.

O processo administrativo de regularização é articulado nesta rede não como um registro das etapas administrativas. Durante a circulação dos processos há um esforço para que eles circulem com as suas “capas fechadas”, tornando a existência de um território a ser titulado auto-evidente, pois a leitura da primeira página do primeiro volume já remeteria à forma de abertura do processo, ou seja, *mediante simples manifestação da vontade* das comunidades. Assim, o processo que registra dentro de si os elementos geradores de instabilidade, como os testemunhos dos quase-sujeitos, enquanto sujeitos políticos, ao circularem como peças auto-evidentes produzem um efeito de estabilização da rede, ou seja, de certificação oficial de existência, tal como uma certidão de nascimento.

Assim como os processos, os argumentos e os dados dos livros que constituem a pequena biblioteca da Coordenação, juntamente com seus autores, geralmente acadêmicos, são mobilizados. Neste caso, para se incorporarem nos textos, nas peças e nos discursos produzidos pelos técnicos do setor. Além destas obras, o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vêm produzindo documentos que visam fundamentar teórica e politicamente esta ação governamental e definir orientações para a gestão dessas políticas. Nesse sentido, dois documentos foram selecionados, o primeiro deles intitulado *Documento referencial para o fortalecimento das mulheres rurais, jovens e populações tradicionais*<sup>14</sup> na perspectiva do desenvolvimento territorial. O segundo é o relatório síntese dos debates do Seminário Nacional

---

<sup>14</sup> De acordo com o documento as comunidades tradicionais são as compostas por indígenas, quilombolas, grupos extrativistas e pescadores artesanais



*perspectiva do desenvolvimento territorial* visa definir diretrizes para dinamização do processo de desenvolvimento dos territórios rurais, principalmente aqueles ocupados por comunidades tradicionais. O documento elaborado também em 2005 foi produzido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, com auxílio de pesquisadores. De acordo com esta instrução, o território não é entendido apenas como um recurso, mas como “uma diversidade cultural, social, econômica e política”. Partindo desse pressuposto:

Nos territórios rurais onde existem aldeias indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, grupos extrativistas, as ações devem considerar os elementos culturais que demarcam uma trajetória histórica e cultural, incluindo hábitos e costumes, suas narrativas particulares que podem ser denominadas de **identidade de projeto coletivo**. (MDA, 2005; 10)

Ao conceito de desenvolvimento sustentável, o documento associa o conceito de etnodesenvolvimento, ao advogar a consideração das especificidades culturais destas comunidades tradicionais, na relação estabelecida pelo Estado.

Essas representações também servem de base para demandas não apenas por direitos individuais como cidadãos e cidadãs iguais, mas por direitos coletivos como sujeitos sociais distintos - direitos às especificidades culturais e lingüísticas, direitos a recursos e a áreas de terra comunal e coletiva. (MDA, 2005; 11)

Através desta concepção é que se desdobram as diretrizes da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA para as populações tradicionais. Supostamente é por meio dessas diretrizes que se definirá o grau de adequação dos projetos enviados ao Ministério nos processos de avaliação dos mesmos:

- Apoiar iniciativas e projetos que contemplem a dimensão cultural das tradições indígenas e quilombolas.
- Apoiar iniciativas e projetos para a educação indígena bilíngüe.
- Apoiar projetos voltados para a formação de novas tecnologias ou tecnologias adaptadas às comunidades indígenas e quilombolas.
- Apoiar a implementação de capacitação em viveiros de espécies nativas com potencial econômico e para o adensamento de áreas degradadas em territórios indígenas e quilombolas.
- Apoiar projetos agroecológicos em territórios indígenas e quilombolas.

- Apoiar mutirões agroflorestais sistemáticos em territórios indígenas e quilombolas, para implantação de sistemas florestais para perenização de capoeiras.
- Apoiar projetos de capacitação para os membros das comunidades indígenas e quilombolas sobre processo de manejo de espécies nativas de fauna e flora, certificação madeireira, manejo socioambiental, inventário ambiental, certificação de produtos.
- Apoiar projetos que promovam a elaboração de um plano regional em que se promulgue um sistema de comércio, autoprodução, trocas e auto-sustentabilidade das comunidades indígenas e quilombolas.
- Apoiar projetos de incentivo e valorização da padronização artesanal das comunidades tradicionais.
- Apoiar projetos de educação formal e não-formal, que valorizem os(as) profissionais das comunidades tradicionais, como autores(as), sistematizadores(as) dos conhecimentos locais.
- Apoiar projetos de capacitação que visem à discussão dos grandes projetos (hidroelétricas, expansão da soja, aberturas de estradas) nos entornos das terras indígenas e quilombolas. (MDA, 2005; 15)

Além de livros e documentos, estão depositados em um dos armários todas as regulamentações e códigos que normatizam as ações administrativas do INCRA com relação à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. O alargamento da definição de ocupação territorial, que considera outras dimensões além da econômica, está presente não só na literatura especializada e nos documentos orientativos citados acima, mas também no principal instrumento de padronização de procedimentos administrativos. A Instrução Normativa No. 49, publicada em Setembro de 2008, dedica o Art. 4º. para conceituar o território quilombola:

Art. 4º. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. (INCRA, IN 49; 29 de Setembro de 2008)

Nestas inscrições, textos, documentos, códigos regulatórios, etc, não está em jogo somente a sobrevivência física dos membros destas comunidades. Estes textos trazem em si a consideração pelas cosmovisões destas comunidades, reconhecendo o direito a diferença e propondo políticas que respeitem estas configurações sócio-culturais. Mas estes textos só têm efetividade articulados na rede. Os técnicos do INCRA, na sua prática de trabalho, mobilizam este conjunto de recursos no esforço de aumentar o grau de estabilidade da política de regularização.

### 3.2 CONSTITUINDO ALIANÇAS

Este esforço de estabilização também pode ser observado no circuito das alianças. Como foi possível perceber no Capítulo II, esta política pública sofre uma série de contraposições dentro e fora da esfera governamental, que dificultam a circulação dos processos administrativos. Os servidores da Coordenação de Projetos Especiais atuam intensamente para dar legitimidade a esta política pública ao mesmo tempo em que consolidam os vínculos no circuito das alianças.

O comportamento dos funcionários da Coordenação em torno da Audiência Pública ocorrida na Vara Agrária, Ambiental e Residual de Porto Alegre sobre a situação da comunidade Casca traduz exemplarmente esta articulação. Esta audiência solicitada pelo Ministério Público Federal tinha por objetivo expor ao Juiz Federal Cândido Leal Júnior os argumentos em favor da anulação da matrícula de uma propriedade, que teria sido obtida por meios ilícitos, localizada dentro do território da comunidade. A Coordenação, além de envolver integralmente a sua equipe nesta audiência, mobilizou uma série de instrumentos e inscrições para fortalecer o processo em questão. Previamente à audiência, a equipe se reuniu para preparar os argumentos e os documentos a serem expostos ao juiz. Juntamente com este conjunto de não-humanos, os técnicos articularam a vinda dos quase-sujeitos envolvidos no litígio, ou seja, de uma delegação da comunidade de Casca, que foi mobilizada até Porto Alegre.

No dia 19 de Janeiro, data da audiência, a Coordenação de Projetos Especiais compareceu ao auditório do Tribunal Regional Federal com todos os seus integrantes, incluindo o Superintendente em exercício, e mais um procurador do INCRA. Além destes, foram articuladas para comparecerem as lideranças quilombolas, membros do Movimento Negro e mais um Procurador do Ministério Público Federal. A constituição dessa atmosfera política favorável ao pleito quilombola levou o Juiz Cândido Leal Júnior a dizer, em diálogo com os quilombolas de Casca, que eles “*estavam muito bem acompanhados*”. A articulação dos servidores do INCRA visava conformar uma frente de aliados que pudesse investir legitimidade no processo em questão, facilitando a sua tramitação.

**Foto 3: Servidores do INCRA, Procurador do MPF e quilombolas fazem indicações no mapa diante do Juiz, em audiência pública:**



Esta prática de atuação junto a autoridades do Estado faz parte da rotina de trabalho destes servidores. No dia 22 de Janeiro pude acompanhar uma reunião na comunidade de Manoel Barbosa (Gravataí - RS) com o assistente técnico do setor. Além das lideranças da comunidade, estava presente um representante da administração municipal que havia convocado o encontro. No caminho até a cidade, S.L elogiou as iniciativas das prefeituras que se interessam pelas comunidades e teceu críticas às administrações que não vêem a questão quilombola como “*uma coisa importante*”. A reunião consistiu na apresentação de demandas dos quilombolas ao representante do governo municipal. As solicitações eram, em geral, de melhorias na infraestrutura da comunidade e arredores. De modo que a presença do INCRA neste espaço, do ponto de vista da operacionalização das reivindicações, era totalmente desnecessária, pois as demandas fugiam às suas atribuições. A participação do INCRA naquela reunião só se torna compreensível pela constituição de vínculos de aliança com outros actantes. Como o próprio representante da administração municipal definiu, era preciso construir um “cinturão de proteção institucional” em torno dos quilombolas, para a viabilização destas políticas.

Através da experiência de campo foi possível perceber que a necessidade de estabilizar a política de regularização dos territórios quilombolas não visava apenas a constituição de vínculos de apoio junto à possíveis opositores desta política pública. Na medida em que a Coordenação não consegue apresentar resultados em termos de titulações das comunidades, inicia-se um processo de questionamento da Coordenação dentro do próprio círculo de sustentação dos direitos quilombolas. Deste modo, os servidores realizam um esforço de legitimação da política tanto para “dentro” do campo de apoiadores da causa quilombola, quanto para “fora” deste campo. O que varia é, como veremos abaixo, a fonte de legitimidade que se utiliza para justificar estas ações governamentais.

O ato de entrega dos relatórios técnicos, realizado no INCRA na tarde do dia 22 de Janeiro, representa um destes contextos. Os relatórios sócio-antropológicos são uma das peças do RTID, geralmente confeccionados através de convênios com universidades. O ato em questão era referente à entrega dos relatórios de três comunidades, produzidos no ano de 2008 por pesquisadores vinculados à UFRGS. A entrega foi formalizada em uma cerimônia simples realizada na sala de reuniões da Superintendência, com a presença de sete pesquisadores, incluindo o coordenador do convênio, J. A., além do coordenador do setor, J.T e de S.L.

O coordenador da equipe de pesquisa inicia sua fala ressaltando que o trabalho que estava sendo entregue não era apenas uma atividade técnica, mas era fruto de um “*empenho militante*”. E que, portanto, a equipe de pesquisadores esperava que este produto tivesse uma consequência efetiva. Em resposta, o coordenador do setor disse que a equipe da Coordenação de Projetos Especiais também era imbuída de um “empenho militante”. Mas que esta disposição não era suficiente na medida em que havia uma série de entraves para o sucesso da política. Apesar das dificuldades, J.T, enumerou os avanços da política no Rio Grande do Sul, como o fato de já haverem 19 estudos concluídos das 36 comunidades com processos em andamento no INCRA. Enfatizou que tais conquistas foram obtidas, mesmo com todas as adversidades e o pequeno número de funcionários vinculados ao setor. Neste momento, o assistente técnico intervém dizendo que era necessário recrutar novos servidores, mas fez a seguinte ressalva: “Nós temos que ter cuidado de chamar gente que tem identificação com a causa. Senão, daqui a pouco nós estamos rezando pro cara sair.” Através deste comentário, S.L reafirma indiretamente o comprometimento dos funcionários que já fazem parte do setor com a causa quilombola, a ponto de tornar essa identificação um critério de seleção de novos membros. Após o assistente técnico

ainda disse, referindo-se ao período em que esteve na Coordenação: “Me sinto mais servidor público hoje do que há 20 anos atrás. Estou há 25 anos no INCRA. Estes 4 anos foram mais importantes do que o resto.”

O discurso enunciado por S.L e J.T visava estabelecer uma relação de confiança e cumplicidade com os pesquisadores. Para tanto, era necessário valorizar a produção dos relatórios sócio-antropológicos e convencê-los de que, apesar desse trabalho não ter sido ainda convertido em titulações, era fundamental a sua realização para fortalecer o pleito quilombola, tal como sentenciava S.L:

Tem teoria que diz assim ó: “*Tem muito relatório pronto. Vamos deixar de fazer relatório um pouco e fazer outras coisas.*” Eu pessoalmente sou contra. Quanto mais relatório tiver, não quer dizer que as coisas estão andando melhor. Mas o que você puder avançar, avance. Por que amanhã... eu tenho o maior medo do que pode acontecer... (S.L em 22 de Janeiro de 2009)

A possibilidade da política se tornar ainda mais inexecutável devido a uma conjuntura desfavorável aos direitos quilombolas era constantemente aventada pelos servidores da Superintendência. Este argumento traz implicitamente a conclusão de que, neste contexto adverso, de total instabilidade da política de regularização, é preciso consolidar ainda mais a aliança entre os segmentos comprometidos com a efetivação desses direitos, entre os quais se inclui a própria Coordenação de Projetos Especiais. Contudo, a resposta do grupo de pesquisadores coloca em cheque a manutenção dos convênios entre o grupo e o INCRA na medida em que a política não avança.

Nesse momento em que estamos concluindo, acho que o quarto convênio com a entrega desse relatório, a gente não tem nenhuma comunidade titulada. Então, isso pra quem já está na segunda, terceira comunidade. Quem fica nessa parte da administração fica acompanhando, bem dizer, todas as comunidades, então assim tem dezenove relatórios. Eu acho que já passei por treze e dessas treze não tem nenhuma titulada. (...) (I. R em 22 de Janeiro de 2009)

(...) pra nós pesquisadores a gente tem um ganho enorme de troca de idéias de relação com a comunidade. É extremamente satisfatório fazer um processo desse. A gente está satisfeito mas, bom, a gente pergunta: e a comunidade? Continua não titulada. Então, nesse sentido começa a se colocar sob suspeita: estou fazendo isso pra me satisfazer ou satisfazer as comunidades? É nesse sentido que eu, pelo menos, me posicionei, não era uma questão para se tratar aqui. Mas eu só volto a entrar em um outro convênio depois de uma primeira

comunidade titulada. Sem uma comunidade titulada eu não faço parte de nenhum convênio de elaboração de relatórios. (J. A em 22 de Janeiro de 2009)

O argumento dos pesquisadores é de que o processo de produção dos relatórios desperta um conjunto de conflitualidades latentes entre as comunidades e os pretensos proprietários das áreas. Como não há celeridade na ação governamental para demarcação deste território, ocorre que as comunidades ficam em uma situação de extrema vulnerabilidade perante os proprietários. A fala de J.T admite o problema:

então quando a gente olha aqui as coisas estão num ritmo, num tempo não sustentável no ponto de vista da comunidade. A gente acata isso como sendo uma visão da realidade adequada, o ideal seria diminuir o máximo esse espaço de tempo. De toda a forma, o tempo não é uma variável de domínio da autarquia Normalmente tem uma variável que depende do Judiciário. Se não fosse o Judiciário, a Família Silva e outras teriam sido tituladas. O tempo do Judiciário a gente não controla. Então, a gente tá mexendo com propriedades, a gente sabe que a história do Brasil é a historia de como se deu a apropriação da propriedade (...). Mas acolhemos assim essa visão não como uma crítica mas como uma angústia, um posicionamento. (J.T em 22 de Janeiro de 2009)

O conteúdo das intervenções dos servidores do INCRA tinha basicamente como objetivo demonstrar que: 1) há problemas na implementação da política, mas que tais dificuldades são oriundas de fatores externos à Superintendência; 2) apesar destes problemas, a política tem obtido avanços significativos graças ao engajamento dos servidores. Subjacente a estas falas havia a intenção de demonstrar que o fim da colaboração entre a academia e a Coordenação de Projetos Especiais traria ainda mais prejuízos para a consolidação da política de regularização. Neste caso tenta-se obter legitimidade evidenciando o compromisso político dos servidores com as demandas quilombolas. Para tanto, as demonstrações de engajamento dos funcionários se multiplicam frente aos agentes favoráveis à política de regularização dos territórios quilombolas.

Em contraposição, nos contextos em que predominam agentes presumidamente contrários às políticas quilombolas esta disposição militante é totalmente omitida. Nestes contextos, os servidores do INCRA recorrem a outras fontes de legitimação desta política pública. A radicalidade desta diferenciação pôde ser observada no comentário de S.L sobre a relevância da presença do INCRA nestas situações:

Por isso que é importante nós estarmos juntos. Por que aí perguntam: “O que é quilombo?” e nós mostramos a Certidão da Palmares, o processo administrativo do INCRA. Não interessa se o cara não concorda o que importa é que aceite. (Anotações de campo, 22 de Janeiro de 2009)

Nos contextos identificados pelos servidores como potencialmente contrários ao reconhecimento das comunidades quilombolas, o objetivo principal não é a constituição de um grupo de interesse em torno da política. Nem mesmo o convencimento dos agentes não identificados com os direitos étnicos da justiça das reivindicações quilombolas. Nestes casos, a formação de alianças deve ser entendida em um sentido mais amplo, o que está em jogo é viabilizar a política, diminuindo a possibilidade destes agentes contrários empreenderem ações que prejudiquem o fluxo dos processos. O foco está em impedir que as disposições contrárias à política se objetivem na forma de entraves a mesma. Para tanto, outras fontes de legitimidade são utilizadas.

Durante a experiência de campo esta estratégia foi acionada constantemente. Contudo, ela se configurou de maneira emblemática no dia 27 de Janeiro, em uma reunião entre o INCRA e a Secretária de Agricultura e Pecuária do município de Cachoeira do Sul. A reunião havia sido marcada pela pasta da administração municipal, movida pela pressão de fazendeiros que ocupam parte do território da comunidade de Cambará, localizada na área rural do município. Participaram desta reunião J.T, na condição de Superintendente em exercício do INCRA, N. H, agrônomo do setor, este pesquisador na condição de estagiário, além do secretário municipal e de dois assessores.

Nossa comitiva chegou à sede da secretaria, localizada no centro administrativo de Cachoeira, no início da tarde. O ambiente com que nos deparamos era de total desorganização, um espaço amplo, porém ocupado por várias secretarias, cujos limites eram demarcados precariamente por móveis de escritório. Fomos recebidos pelos assessores do secretário que prontamente nos acomodaram em uma mesa de reuniões improvisada. A imagem de profissionalismo que a nossa comitiva projetava, contrastava com a arquitetura do caos daquela repartição administrativa, deixando os assessores e o secretário um tanto constrangidos. Após as devidas apresentações, J.T iniciou uma explanação sobre a etapa administrativa em que se encontrava o processo da Comunidade de Cambará. Utilizando um tom de voz determinado, mobilizando um vocabulário técnico, descrições detalhadas das leis e dos procedimentos administrativos, o coordenador do setor impôs aos representantes da prefeitura uma posição

defensiva. O discurso tentava transmitir a idéia de que a titulação do território de Cambará e conseqüentemente as desapropriações dos fazendeiros tinham um caráter irrevogável.

Eu diria assim: É muito difícil que os proprietários consigam na justiça impedir a ação do INCRA. Nós não perdemos nenhuma ação judicial até hoje sobre comunidades quilombolas. (...) (J.T em 27 de Janeiro de 2009)

De toda forma isso tem um caráter inevitável. Se o INCRA não fizer a Justiça vai mandar fazer.(...) Então, os proprietários, o M. me procurou, outros proprietários nos procuraram e a gente tá colocando exatamente o que está colocando aqui. É inevitável, vão sair e eles vão ser indenizados. (J.T em 27 de Janeiro de 2009)

Neste contexto, a Justiça deixa de ser um empecilho para o processo de regularização, tal como foi descrita na reunião com os pesquisadores e passa a ser a própria asseguradora da política. O INCRA, conforme este enunciado, deixa inclusive de ter qualquer protagonismo na execução da política, ele apenas segue uma determinação legal. O discurso de J.T. reduziu o papel dos servidores a meros cumpridores de um ordenamento jurídico, alheio as suas vontades. Após esta exposição inicial o Secretário confessa a sua ignorância sobre o tema, mas não deixa de demonstrar a sua contrariedade com a política:

**Secretário:** Desculpe, mas pra quem tá chegando agora, talvez vocês compreendam alguma pergunta que não seja pertinente, esses proprietários detêm os títulos das terras?

**J.T:** Os proprietários detêm o título, o INCRA vai fazer o estudo da cadeia dominial, que retrocede isso até a origem, e o INCRA tá reconhecendo como título justo, o título que retrocede com registro público até 20 anos atrás. Isso se chama vintenário. Ele comprova a regularidade do título retrocedendo 20 anos. O INCRA vai indenizar.

**Secretário:** Tem outras experiências dessas, quilombolas?

**J.T:** Nós estamos avançando em várias regiões. Que a gente mais tá avançado é em Mostardas, Restinga Seca, dentro de Porto Alegre um quilombo urbano.

**Secretário:** Outros com área semelhante a este?

**J.T:** Tem área de 4000 e poucos hectares, 2500

**Secretário** É que, para nós, pro nosso módulo, é muito né.  
(J.T e Secretário municipal em 27 de Janeiro de 2009)

A preocupação primeira do Secretário foi em relação à queda na produtividade que ele supõe venha a ocorrer caso o território seja titulado. De acordo com o assessor da prefeitura, as terras referentes ao território de Cambará seriam extremamente produtivas:

(...) essa área é a área de maior plantio de soja do município, inicia aqui. Vem em direção ao Barro Vermelho. Área como essa na redondeza. Eu acho que o maior proprietário aqui dentro é o M. Os 300 ha que ele tem aqui dentro é tudo soja e trigo. A área toda, acho que 60%, é produtora de soja e trigo. Logicamente vai ter um impacto. (Assessor da prefeitura em 27 de Janeiro de 2008)

Apesar da insatisfação dos representantes municipais com a política de regularização do território de Cambará, a estratégia argumentativa dos servidores do INCRA foi bem sucedida, o apelo à legalidade desta ação governamental e a sua pretensa inevitabilidade foi incorporado pelo Secretário:

Pelo que eu tô entendendo do que o senhor está me dizendo, o senhor está há mais tempo nisso, é que isso aqui é inexorável. (...)

O que eu posso te dizer é que, no nosso entendimento, a lei é para ser cumprida, a ordem judicial não se discute, e acho que órgão público colabora com órgão público. (...) Não vamos nos colocar contra questões legais, culturais, sócio-econômicas. (...) Não vamos fazer um movimento anti-criação desse... desse quilombola, dessa área quilombola. (Secretário municipal em 27 de Janeiro de 2009)

Neste contexto, a legitimação das ações da Coordenação foi realizada por uma via totalmente distinta daquela desenvolvida em um campo de aliados do reconhecimento das comunidades quilombolas. A estratégia de legitimação se valeu da imperiosidade da lei, que foi simbolizada na entrega ao Secretário de uma compilação de legislações que dão respaldo às ações do INCRA. Contudo, o apelo à legalidade não foi à única fonte de legitimação utilizada.

Como foi visto no Capítulo II, a política de regularização legalmente se erige sobre a auto-definição das comunidades, como critério de reconhecimento da identidade quilombola. Na medida em que este critério é altamente contestado dentro das agências governamentais, os servidores do setor utilizam uma série de recursos para blindar este aspecto da política pública considerado como uma vulnerabilidade. Na reunião de Cachoeira do Sul, os servidores foram municiados de mapas de localização da área, tabelas com os nomes dos proprietários, e com um grosso volume do relatório Sócio-Antropológico da Comunidade de Cambará. Todas estas peças técnicas foram depositadas sobre a mesa, manuseadas ou citadas no curso da conversa. De modo que não se tratava apenas de uma reivindicação identitária da própria comunidade amparada pela

legislação. Os técnicos do INCRA mobilizaram o território de Cambará para a mesa da prefeitura através destas inscrições para convencer os administradores municipais, não da justiça da causa, mas da consolidação do “fato”. De modo que seria tão oneroso apresentar contestações aos processos, quanto seria custoso para um cientista questionar a existência do genoma humano.

Da mesma maneira que o discurso dos servidores fundamenta a política de regularização na imperiosidade das leis, ele também recorre à objetividade científica para justificar estas ações governamentais em contextos adversos. Este recurso foi utilizado na reunião com a Secretaria na seguinte frase de J.T: “A comunidade define com o INCRA em cima de critérios inatacáveis do ponto de vista objetivo, não subjetivos, quem vai sair e quem vai ficar”. A “objetividade” do processo de definição de quem é ou não quilombola, ou de qual é o verdadeiro perímetro do território é obtida através do conhecimento científico aplicado nos procedimentos administrativos. Sejam os pareceres sócio-antropológicos, geográficos ou agrônômicos eles contribuem para revestir as decisões desta política de uma aura técnica, a qual é evocada sempre que há algum questionamento sobre os critérios da demarcação.

O circuito de alianças destes processos de regularização envolve tanto a consolidação de vínculos com os actantes que tem interesse na efetivação da política, quanto com os setores que são contrários a implementação da política, com os quais se firma uma espécie de pacto de não agressão. Ou seja, não se trata de uma aliança estratégica, de compartilhamento de objetivos comuns, mas de uma aliança tática, que visa apenas evitar os custos da guerra. Em ambos os contextos, os técnicos do INCRA estão fazendo um esforço de estabilização da rede da política de regularização. No entanto, na consolidação da aliança com os pesquisadores, os argumentos mobilizados (engajamento, compromisso, defesa da causa) fazem parte do discurso da política. Naquele momento estava-se no âmbito da Sociedade, as ações de regularização dos territórios eram debatidas como uma questão política. Na construção da aliança com a prefeitura municipal, os recursos mobilizados estavam vinculados ao domínio da Natureza. A definição do território foi medida pelos critérios da ciência. E mesmo as leis, que a princípio seriam definidas no plano político, sempre que foram referidas tinham uma conotação tão positiva quanto as leis da natureza. O que estava em jogo, em última análise, era a “objetividade” do processo.

Este contraste remete novamente para a existência de um desacordo quanto ao estatuto ontológico dos quase-sujeitos quilombolas, que ora são tratados no pólo da Natureza, e ora no pólo da Cultura. Diante desta disputa, os técnicos do INCRA, para garantir a estabilização da

rede da política de regularização, não se engajam na fixação dos quilombolas em uma zona ontológica. Ao contrário, eles procuram viabilizar o fluxo dos processos deslizando de um pólo a outro, conforme as circunstâncias.

### 3.3 O DIFERENCIAL DA EXCEÇÃO

Dada as resistências às políticas de reconhecimentos das comunidades quilombolas, que agem na maioria das vezes nos interstícios das estruturas administrativas, o esforço de estabilização da política de regularização por parte destes técnicos, na maioria das vezes não é bem sucedido. Tal afirmação é facilmente sustentada pelo relato do estágio dos processos apresentado no capítulo II, que em sua maioria nem alcançam as etapas administrativas finais. Um caso singular é o processo da Família Silva, em que já foi emitido um decreto presidencial, e o litígio judicial é sobre o valor da indenização das áreas desapropriadas, e não sobre a posse. O processo da “Família Silva” foi aberto no final de 2004 e concluído em 2006. Em menos de dois anos galgou todas as etapas administrativas. Este período de tempo torna-se extraordinário se comparado com os outros processos que, no mesmo período, não avançaram uma etapa sequer. O processo de Casca foi iniciado há quase 10 anos e permanece em aberto. O estudo do caso mais bem sucedido entre os 36 processos pode possibilitar a identificação do momento em que a rede da política de regularização atingiu o maior grau de estabilidade. A tese de doutorado de Carvalho (2008) aborda a especificidade do processo de regularização da Família Silva:

O desenvolvimento do processo de regularização da Família Silva foi resultado, como vimos, de uma combinação *sui generis* de fatores e não a expressão da consolidação de uma política de reconhecimento voltada para segmentos da população negra de nosso país. Ele configura-se assim numa exceção, que justamente por sua excepcionalidade confirma a prevalência de uma modalidade de relacionamento da nação com a sua diversidade interna. (CARVALHO, 2008; 219)

Entender a combinação *sui generis* de fatores que tornaram “os Silva” um caso ímpar, não é o objetivo desta abordagem, a qual já foi realizada na referida tese. O relevante para esta análise é resgatar o itinerário desse processo dentro da política de regularização. Ou seja, dentre todos os processos, identificar o caminho percorrido por aquele que conseguiu chegar mais longe. O

relato de uma servidora da Coordenação sobre a trajetória desse processo parece conter a chave explicativa deste relativo sucesso.

O processo “dos Silva” sempre andou debaixo do braço de alguém. Esta é uma expressão que a gente costuma usar aqui. Porque, de fato, a rotina burocrática dos processos ela é muito lenta do ponto de vista de quem não está acostumado com a temporalidade das instituições governamentais. Então, as coisas ficam meses em uma única mesa (...) É bem complicado porque depende da pressão política efetivamente, e da mobilização destes atores que sovaqueiam<sup>15</sup> os processos literalmente. Porque ou tu faz isso ou os processos vão andar naquele ritmo extremamente lento pra urgência das situações. (A.P em 6 de Maio de 2009)

A compreensão da efetividade e da celeridade da política de regularização de territórios quilombolas no que tange ao caso “dos Silva”, passa pelo entendimento desta categoria nativa, referida na narrativa: “sovaquear” um processo. Como foi citado no capítulo I, qualquer tentativa de apreensão da estrutura burocrática brasileira que não leve em consideração a trama de relações pessoais que a constituem, fracassará. O que este depoimento está informando é que o processo “dos Silva” só teve um andamento diferenciado do demais porque foi permanentemente acompanhado por alguém que impedia que o processo esbarrasse nas mesas, nas gavetas e nos humores das instâncias pelas quais tramitava. É o que descreve Bezerra:

(...) se um "assunto" não "anda" em função de "incompatibilidades" pessoais, a forma de neutralizar as pressões contrárias é mostrando àquele que coloca obstáculos que os interessados no "assunto" podem exercer uma pressão ainda maior a seu favor através da mobilização de fortes aliados. A menção ao andamento ou não de um processo no interior da burocracia governamental chama a atenção novamente para a questão da importância que têm as intervenções de caráter pessoal para o trânsito destes. (BEZERRA, 1994; 28)

De acordo com o relato da servidora, o processo “dos Silva”, teve uma atenção contínua das instâncias de Brasília. De modo que o RTID, relatório que reúne as peças técnicas do processo, que geralmente levam meses para serem realizadas, neste episódio foi produzido em duas semanas. Um assessor vinculado ao MDA foi deslocado de Brasília para acompanhar este processo. Foi principalmente este ente que “abraçou” o processo durante o seu itinerário e garantiu a sua fluidez. Este conjunto de elementos indica que a eficiência do percurso do

---

<sup>15</sup> Relativo ao ato de segurar algo com a axila (sovaco)

processo “dos Silva” não obedeceu ao trâmite ordinário da política. Ao contrário, este caso reúne todas as características de um processo extraordinário. Assim, embora este seja um raro caso de efetivação da política, ele não gerou um processo de estabilização da política de regularização:

Se a gente teve um processo que teve início meio e fim. Bom esse processo vira referência para aqueles que virão depois. Parece do ponto de vista do pensamento lógico, algo muito coerente, muito racional, muito tranquilo. Eu também tinha esta visão antes de entrar pro INCRA. Mas quando a gente começa a acompanhar por dentro os processos e começa a ver as reações dos diferentes setores, da Procuradoria jurídica em relação a outros processos, nos quais sistematicamente a nossa argumentação enquanto Coordenação de Projetos Especiais é: “Olha, tem que ser assim, porque no caso da Família Silva foi assim”. A resposta sempre é a mesma: “Não. Cada caso é um caso”. (A.C em 6 de Maio de 2009)

O processo de titulação do território da “Família Silva” não se tornou um precedente administrativo que pudesse ser consolidado como um rito administrativo da política. No entanto, também não se pode afirmar que a trajetória do processo foi realizada de forma desconectada da rede da política de regularização, na medida em que em que todas as etapas foram cumpridas. A análise de Bezerra (1994) sobre as práticas de corrupção na administração pública brasileira, pode contribuir para solucionar esta equação.

De outro modo, as relações pessoais não substituem os procedimentos formais. Se é certo, como viemos observando, que o acionamento das relações de caráter pessoal em determinadas circunstâncias é capaz de proporcionar vantagens àquele que faz seu uso - acesso privilegiado a pessoas, recursos, contratos, etc - isto não significa, todavia, que estas relações provoquem a total suspensão dos procedimentos formais. O que de fato parece ocorrer é que há, como sugere Landé (1977), um entrelaçamento entre as relações institucionais e pessoais; neste caso com um prejuízo para as primeiras e o reforço do valor destas últimas (BEZERRA, 1994; 06)

Quando se coloca foco no ato de “sovaquear” um processo, não se está apontando apenas para a presença de um sujeito que possibilita a vazão do processo, mas sim da relação de acoplamento entre um humano e um não-humano. O que garantiu a efetivação da política não foram apenas as relações pessoais e os vínculos políticos do assessor, mas esse sujeito híbrido, que carrega consigo volumes de inscrições do território quilombola. O entrelaçamento entre vínculos institucionais e pessoais a que se refere Bezerra, no processo “dos Silva” não significa uma estabilização da rede da política de regularização. Na medida em que ela continuou tão

instável quanto era para todos os outros processos. Ao contrário, a necessidade de recorrer a um procedimento extraordinário, foi justamente para escapar da instabilidade do procedimento padrão. De modo que é como se o processo “dos Silva” permanecesse conectado à rede, mas através de uma ramificação, cuja injunção fosse mediada por estes actantes humanos, que não estabilizam a rede, mas possibilitam acelerar o seu fluxo através de atalhos.

O estudo das relações instituídas nas práticas de corrupção administrativa inspiram a análise da operacionalização desta política pública, na medida em que esta ação governamental só se efetivou quando recorreu aos expedientes associados aos atos ilícitos. A instabilidade da política de regularização é tamanha que somente as relações diádicas nos interstícios da estrutura administrativa viabilizaram a sua execução.

## CAPÍTULO IV

### **4. UM LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO O MULTICULTURALISMO É POSTO EM AÇÃO.**

Ao contrário da política de reforma agrária, cujos procedimentos administrativos para a sua execução estão incorporados na rotina institucional do INCRA há mais de 30 anos, a introdução da política de regularização dos territórios quilombolas nesta autarquia demandou o estabelecimento de um novo conjunto de instrumentos administrativos para viabilizar a sua execução. Contudo, esta política pública começou a ser implementada antes da definição plena de um rito administrativo. Apesar da existência de instruções normativas, que visam definir um rito procedimental, tais regulamentações foram sempre limitadas em relação ao campo de possibilidades que a operacionalização efetiva da política instituía. De modo que o rito foi, e assim continua, constituindo-se em nível nacional na medida em que os processos administrativos avançam, ou seja, os trâmites vão sendo moldados conforme a demanda dos processos mais adiantados. Esta ausência de um padrão que formalizasse tais procedimentos levou a uma situação em que várias sedes regionais do INCRA desenvolveram um rito próprio.

Uma outra falha estrutural dentro do INCRA: cada superintendência foi construindo o seu caminho. Em cada superintendência tem uma forma de construção do processo. Em nível nacional, tivesse visão, tivesse planejamento, tivesse estratégia de construção do programa, haveria já roteiros mínimos, haveria já digamos manuais, haveria padronização capaz de acelerar os processos depois de construídos, os relatórios passarem pelas várias análises que ainda passam com maior celeridade. Nisso há muita dificuldade porque a cada momento você vai se deparando com situações novas e não tem respostas. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

Este vácuo regulatório produziu uma série de entraves para o andamento dos processos, pois ainda que houvesse disposição para a implementação da política não se tinha o instrumental administrativo necessário para operacionalizar a mesma. Este horizonte de indefinições serviu em grande parte das Superintendências como mais uma justificativa para congelar a execução desta política pública. No entanto, no caso do Rio Grande do Sul, na medida em que as lacunas ou os problemas procedimentais emergiam, os próprios técnicos do setor foram produzindo soluções

administrativas. Através da articulação de novos procedimentos foram preenchendo este vácuo regulatório e contribuindo para a construção do rito dos processos.

Parte da experiência de operacionalização da política pelos técnicos da Coordenação na medida em que foi pioneira, acabou sendo inscrita na forma de modelos, que serviram de referência para a implementação desta política nas demais sedes regionais do INCRA.

Eu diria a forma de construção do RTID, as várias peças, na medida em que o primeiro RTID foi da Família Silva, aquele RTID foi distribuído pela direção nacional para todas as Superintendências e serviu como modelo, obviamente houve adaptações. Os primeiros editais, as primeiras portarias, o primeiro decreto, o embate para entender que terra de quilombo não é terra de Reforma Agrária. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

Este laboratório de políticas para quilombos, em que se converteu a Coordenação de Projetos Especiais, produziu instrumentos, sejam eles documentos; procedimentos ou substancializações de rotinas administrativas que foram exportados como referência para as demais Superintendências, ou mesmo incorporados nas normatizações da política. Apesar dos constrangimentos e dos entraves impostos à Coordenação no processo de execução desta política, descritos no Capítulo II, existe um conjunto de instrumentos que foram concebidos por estes servidores, e que, inclusive, repercutiram na configuração geral da política.

Portanto, a Coordenação de Projetos Especiais, além de realizar a operacionalização da política de regularização de territórios, é também um espaço de experimentação e produção de instrumentos constitutivos dessa política. Por esta razão é que se justifica a analogia entre a atividade realizada neste setor e a prática laboratorial. Ao passo em que a equipe se defrontava com situações não previstas pelas normatizações ou que eram previstas mas consideradas inadequadas, criavam-se instrumentos, os quais passavam por um processo de experimentação. O *locus* de validação destes experimentos não era restrito à própria Coordenação, a avaliação da pertinência destes instrumentos era feita nas instâncias superiores em que circulavam os processos. Deste modo, muitas dessas inovações foram descartadas, mas alguns instrumentos administrativos foram aceitos como válidos e, em determinados casos, incorporados à rotina procedimental.

O entendimento de que se tem que se trabalhar com um perímetro só e um decreto só. Isso foi uma construção e um entendimento que a gente foi obtendo a partir das dificuldades e dos problemas que a gente estava enfrentando. Uma outra questão que também foi adotada, e até o judiciário acabou abrigoando, foi

o termo de reconhecimento de posse. A comunidade está lá e o Estado reconhece a posse como legítima. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

O relato do coordenador do setor descreve a criação de dois instrumentos no âmbito da Superintendência do Rio Grande do Sul que foram experimentos bem sucedidos. Um deles foi o decreto único do perímetro do território. A compreensão inicial das instâncias nacionais era de que, no processo de desapropriação das terras dos não quilombolas dentro das áreas a serem tituladas, seria preciso emitir um decreto presidencial para cada propriedade. Esta exigência estava baseada no processo de obtenção de terras para fins de reforma agrária. Dentro da Coordenação formou-se a compreensão de que esta regulamentação praticamente inviabilizaria a titulação de um território quilombola que fosse parcelado por muitos proprietários não quilombolas, o que é o caso da maioria das comunidades deste Estado. Para dar conta desta situação os servidores criaram uma minuta de decreto que abrangia todo perímetro do território exigindo, portanto, somente um decreto.

O processo da comunidade de Casca (Município de Mostardas) foi constituído através deste recurso, o decreto único do perímetro. No entanto, este expediente, no primeiro momento, não foi aceito em Brasília, de modo que o processo retornou à Coordenação para ser reformulado. Seis meses depois houve uma mudança na interpretação das instâncias nacionais, as quais foram convencidas da eficiência do decreto do perímetro em relação ao procedimento anterior. Assim, o mesmo processo de Casca, que havia sido recusado anteriormente, foi reenviado sem modificações e aceito.

Outro instrumento produzido a partir da atuação dos servidores vinculados à Coordenação foi o chamado *Termo de reconhecimento de posse*. Este documento que legitima a ocupação de uma comunidade sobre um território específico, foi criado em meio ao conflito gerado pela iminência do despejo da Família Silva.

Na verdade, quem estava fazendo o enfrentamento com a Brigada e fazendo a luta social entendia que o INCRA deveria emitir algum documento, algo deveria sair do INCRA dizendo que aquelas terras eram diferentes. E esse documento nasceu de uma discussão no setor de titulação do INCRA que é um setor específico. “Olha, qual é o documento que podemos dar para aquela comunidade?” Aí nós começamos a analisar, a analisar. “Bom, eles tem a posse? Tem a posse”. “O INCRA tem um processo aberto? Tem um processo aberto”. E inclusive o título: *Termo de reconhecimento de posse* foi uma adaptação que a gente fez da Reforma Agrária para a questão quilombola. O INCRA dava carta de anuência, reconhecia a posse. Aí o termo de

reconhecimento de posse saiu dessa decisão da Coordenação dos Projetos Especiais com o setor de titulação do INCRA. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

Através deste termo, que certificava a legitimidade da ocupação “dos Silva”, somado ao fato de que já havia um processo administrativo aberto junto ao INCRA, além de um relatório antropológico sobre a comunidade, recorreu-se ao Judiciário para impedir a efetivação da ordem de despejo. A decisão judicial deu validade ao *Termo* e interveio antes da consumação do despejo.

O processo de produção destes instrumentos possibilita retomar o debate sobre as transformações nas políticas públicas sob a luz dos registros desta experiência. Inspirado na concepção epistemológica kuhniana, o modelo analítico proposto por Surel (1995) introduz o conceito de paradigma como ferramenta teórica para compreender a dinâmica de formulação de políticas públicas. Deste modo, este modelo pressupõe a existência de períodos de colaboração entre os agentes e consolidação dos procedimentos administrativos, ou seja, de vigência da política pública normal; alternados por períodos de disputas e acirramento dos conflitos, ou seja, períodos de crises paradigmáticas. Com base no recorte empírico desta pesquisa, pode-se afirmar que a operacionalização desta política de regularização, não se enquadra plenamente em nenhum destes períodos.

Embora o trabalho realizado na Coordenação tenha sido parcialmente incorporado em outras instâncias da política de regularização, esta relação não pode ser definida como de colaboração, muito menos como indicador de um consenso a respeito do rito procedimental. Os técnicos deste setor têm uma relação com “Brasília”, topônimo utilizado para representar as instâncias superiores da política, extremamente questionadora e conflitiva, como foi descrito no capítulo II. Há um profundo desacordo sobre o modo de condução da política, sobre o excesso de etapas administrativas e de exigências formais, para não citar as críticas à morosidade burocrática. Este atrito está presente, inclusive, na elaboração dos instrumentos procedimentais, que são feitos muitas vezes em contraposição ao regimento, como no caso do decreto único.

De modo que esta configuração se aproxima mais da definição de campo científico de Bourdieu (1983) como um espaço de lutas contínuas do que da analogia com a “comunidade científica”. Em se tratando de políticas públicas, esta arena seria conformada pela disputa entre dominantes e pretendentes, na qual estaria em jogo um capital específico, cuja distribuição desigual define a capacidade dos agentes de atribuir legitimidade a uma determinada concepção

de política pública. De modo que está em jogo nesta disputa a obtenção do reconhecimento dos pares-concorrentes, com vistas à acumulação deste capital. Esta perspectiva confronta a percepção da existência de um sujeito unificado, como a idéia de “comunidade científica” supõe.

Além das críticas, ecoa dessa posição marginal um discurso que denuncia uma estruturação do campo em que as contribuições destes servidores seriam veladas. Durante o período de campo S. L. disse, em uma reunião com os demais servidores do setor, que um dia aquela equipe ainda seria reconhecida pelo legado deixado à política de regularização dos territórios quilombolas. A fala do assistente técnico, iluminada por esta abordagem, não só indica a falta de reconhecimento da posição ocupada pela equipe, mas ainda prenuncia uma alteração na distribuição do capital específico deste campo que inverteria esta relação.

Contudo, esta passagem do não reconhecimento ao reconhecimento pelos pares não implica em uma revolução paradigmática, como supõe a análise de Surel (1995). Novamente a crítica de Bourdieu (1983) à Kuhn auxilia o entendimento deste laboratório de políticas públicas. Segundo este autor a teoria dos paradigmas serve para pensar as revoluções inaugurais, tal como a copernicana, mas após o estabelecimento de um campo, as rupturas radicais não são mais possíveis, na medida em que os recursos de combate a determinadas posições só estão acessíveis mediante a aceitação das próprias regras do campo. Deste modo:

A antinomia entre ruptura e continuidade se enfraquece num campo que, ignorando as distinções entre as fases revolucionárias e a “ciência normal”, encontra na ruptura contínua o verdadeiro princípio de sua continuidade (...)  
(BOURDIEU, 1983; 143)

As “inovações” produzidas para a política de regularização no micro-cosmo da sala 322 se aproximam de pequenas reformulações de procedimentos previamente existentes. O *Termo de reconhecimento de posse* é emblemático na medida em que é uma apropriação quase integral de um documento da reforma agrária transposto para o universo das políticas para quilombos. Portanto, os instrumentos produzidos para esta política são melhor entendidos como resultado de pequenas revoluções contínuas, fissuras nas linhas de continuidade com os procedimentos anteriores, que de forma alguma colocam em cheque a própria estrutura do campo (ou do paradigma) das políticas públicas.

Ao articularem instrumentos para dar conta das várias lacunas do rito procedimental desta política, os técnicos do INCRA acabam recorrendo a uma experiência prática em outros âmbitos

da administração pública de resolução de problemas semelhantes aos enfrentados no campo regularização fundiária de quilombos. As práticas administrativas que geralmente servem de referência, estão vinculadas a dois modelos de políticas:

Ora a política de regularização de terras indígenas serve como parâmetro. Ora a própria política de reforma agrária serve como parâmetro. E ora nenhuma das duas serve como parâmetro. E aí é aquela frase que o J.T sempre fala que “a gente está criando o tempo todo”. (A.P em 6 de Maio de 2009)

A política de regularização de territórios quilombolas se constituiu a partir dessa “bricolagem”, termo utilizado pela antropóloga da Coordenação, entre as políticas de reforma agrária, implementadas pelo próprio INCRA, e as políticas de demarcação de terras indígenas, sob responsabilidade da FUNAI. Esta afirmação é válida tanto para o plano local, a Coordenação de Projetos Especiais, quanto para o plano nacional, nas esferas que definem as diretrizes desta política pública. Assim, na Instrução Normativa, que padroniza as etapas de um processo administrativo, apresentadas no fluxograma No. 1, do capítulo II, transparece esta dupla apropriação. Todas as etapas iniciais de reconhecimento das comunidades, como a nomeação de um grupo técnico, elaboração das peças do RTID, são inspiradas nas políticas da FUNAI. Ao mesmo tempo em que o processo de obtenção de terras (principalmente nas definições da Instrução Normativa No. 20) guarda semelhança com a política de desapropriação de terras para a Reforma Agrária.

A definição das políticas para populações indígenas e das políticas de redistribuição de terras como parâmetros da política de regularização dos territórios quilombolas já estava colocada desde o processo de enquadramento institucional desta ação governamental. Tal como foi descrito na Introdução, as ações de regularização dos territórios quilombolas passaram por um período de indefinição a respeito de qual repartição da administração pública lhes daria abrigo, oscilando entre a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o INCRA. Este tensionamento é descrito por Arruti (2006) como a disputa entre uma espécie de “reforma agrária especial” e a criação de uma “FUNAI de negros”:

Neste debate, a oposição entre INCRA e FCP encontrava correspondência na oposição entre um enquadramento dos remanescentes de quilombos como problemática fundiária ou como problemática cultural. Uma discussão que a princípio parece excessivamente abstrata e formalista, mas que, de fato traduz

estratégias políticas dos próprios movimentos sociais organizados no plano nacional: trazer o tema para o plano, já relativamente mapeado da luta pela reforma agrária ou fundar um campo institucional novo no interior do Estado sobre o qual a FCP passaria a ter o monopólio e para o qual seria necessário prever uma nova estrutura burocrática e normativa; novas verbas e novos quadros, certamente provenientes do movimento negro. (ARRUTI, 2006; 111)

Como se sabe, desde 2003, as ações de identificação e demarcação das terras de quilombo estão sobre o guarda-chuva institucional do INCRA. Contudo, esta realocação não destituiu a FUNAI da condição de balisa da política pública em estudo. O processo de “criação” de procedimentos administrativos, no laboratório da Coordenação de Projetos Especiais possibilita visualizar a permanência desta tensão. Dentre os “inventos” desta equipe de técnicos, os mais pertinentes para esta análise são os procedimentos relativos à definição do perímetro dos territórios a serem titulados. No que diz respeito a este aspecto, a delimitação da área, a instrução normativa em vigor estabelece o seguinte:

Art. 4º. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Art. 9º. A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes. (INCRA, IN 49; 29 de Setembro de 2008)

O artigo aponta as indicações das comunidades e, simultaneamente, as peças técnicas que compõem o RTID, como os registros definidores do perímetro dos territórios em processo de reconhecimento, ou seja, da área que possibilite a *reprodução, física, social, econômica e cultural* do grupo. No entanto, não estabelece os critérios de mediação entre a área reivindicada pelos quilombolas e área delimitada pelos estudos técnicos que nem sempre são coincidentes. É neste campo nebuloso que os servidores da Coordenação vão ter que operacionalizar a política. Pois, em última análise, ao menos na experiência do Rio Grande do Sul, o perímetro que será avaliado nas instâncias superiores é a área territorial definida pelo parecer conclusivo elaborado

pelos próprios técnicos do INCRA. De modo que estes critérios acabam sendo definidos dentro da própria equipe:

(...) território necessário para garantir a sustentabilidade. Bom, não é nem a idéia de como se pensa os loteamentos de terrenos para fins de reforma agrária, não é o módulo rural. Mas também não é a idéia de terra indígena, que é aquelas coisas gigantescas, porque eles não vão ficar isolados lá. É alguma outra coisa, entre uma coisa e outra, cuja fórmula matemática de produzir isto ainda não está dada. Ela é, na verdade, este jogo de empurra, de forças, de pressões várias. E aí num determinado momento o discurso antropológico é colocado como: “É o relatório antropológico que vai dizer...” Aí em outro momento vai se dizer que “Não, aquilo que o relatório antropológico está propondo é inviável”. Então, a gente vai discutir do ponto de vista da sustentabilidade. Mas aí dentro da sustentabilidade pode ser tanto a agronomia, quanto a geografia, enfim vários outros saberes. Quem é que vai dizer então o que é sustentabilidade? Nesse jogo aí o que menos se vê é alguém dizendo que é uma decisão política. (A.P em 6 de Maio de 2009)

O depoimento da servidora dá indícios sobre o parâmetro utilizado na definição destas áreas: 1) o território sustentável seria uma mediação entre os critérios da reforma agrária e os critérios da demarcação de terras indígenas. 2) no entanto, existiria um tensionamento entre os saberes técnicos para a definição destes critérios. 3) e que além do conhecimento técnico, estaria em jogo uma decisão política. Durante a experiência de campo foi possível acompanhar a confecção de um dos documentos que definiriam o perímetro da comunidade de Cambará (Município de Cachoeira do Sul). Este documento é uma inscrição do território de Cambará, produzida pelos técnicos do INCRA, a qual foi apresentada aos quilombolas como uma proposta de área a ser titulada. Esta inscrição não é uma reprodução das definições estabelecidas pelo relatório antropológico. Ela foi produzida concomitantemente à elaboração das peças do RTID. Este documento leva em consideração uma série de fatores levantados durante o trabalho de campo destes servidores, muitos dos quais não foram relevantes para a delimitação do relatório antropológico, baseado fundamentalmente nas indicações da comunidade. A narrativa abaixo descreve o contexto de emergência desta inscrição:

Em outras comunidades tu tem discussões mais pesadas, que dizem respeito à: a comunidade tem um pleito; esse pleito é de uma área bastante extensa; a gente faz um levantamento; identifica que tem um conjunto muito grande de propriedades ali, que tem títulos vários e que, portanto, vão ter que ser indenizadas e que, portanto, vai ter que ser feita a desintrusão, que pode ser amigável ou em geral não, né. E aí, nestes casos pelo volume de

desapropriações que está envolvido, e inclusive pela articulação política contrária, por toda a mobilização que está sendo constituída, tu é obrigado a dizer para a comunidade, até pela pouca articulação do movimento negro, pela incipiente organização da comunidade, tu diz: “Olha a luta que vocês querem travar é uma luta muito maior do que o contexto permite não só do ponto de vista orçamentário, quanto de execução desse desejo do ponto de vista prático” Então, nós vamos ter que pensar em outros termos. (A.P em 6 de Maio de 2009)

A necessidade de pensar em outros termos é o objetivo constitutivo desta inscrição, que flexibiliza os limites da área reivindicada pela comunidade, com vistas à obtenção do “território possível”. No caso de Cambará, pôde-se observar o momento em que este perímetro foi proposto em reunião com a comunidade, mediado por imagens projetadas em uma parede. O mapa apresentado aos quilombolas, por dois servidores da Coordenação, trazia basicamente a mesma fronteira traçada no relatório antropológico. No entanto, o diferencial desta delimitação estava na área interna do mapa, a qual foi dividida em quatro cores, representando diferentes categorias de terras. O que antes era uma fronteira entre área quilombola e não-quilombola, agora recebe contornos mais nuançados. As cores indicam: 1) as terras atualmente ocupadas pelos quilombolas; 2) as terras de “grandes proprietários”; 3) as terras de “agricultores familiares”; 4) a propriedade do posto de combustível.

**Foto 4: Apresentação da proposta de perímetro do território de Cambará na comunidade.**



De acordo com esta proposta, os “grandes proprietários” seriam aqueles que não dependem diretamente daquelas terras para obter sua sobrevivência, na medida em que têm outras posses ou arrendam aquele terreno. Os proprietários que se enquadram nesta definição seriam indenizados e teriam suas terras desapropriadas em favor da comunidade. No entanto, excetuou-se a desapropriação de, pelo menos, uma das sedes das fazendas. Neste caso se faria um recorte na área que concentra o maior número de benfeitorias instaladas que elevariam significativamente o custo das indenizações, mantendo a propriedade deste espaço com os atuais ocupantes não quilombolas.

Já os “agricultores familiares” seriam aqueles que teriam em torno de um módulo rural e que dependem diretamente desta produção para seu sustento. Conforme a proposta apresentada pelos servidores, os quilombolas deveriam avaliar caso a caso a pertinência de manter ou retirar estes “agricultores familiares”, abrindo a possibilidade de criar propriedades de não quilombolas dentro do território quilombola. A última diferenciação interna ao perímetro do território seria uma área destacada como de propriedade de um posto de combustíveis, localizado à margem da auto-estrada que corta esta comunidade. Esta área, pelos mesmos motivos alegados para a exclusão da sede da fazenda, também seria um recorte no território da comunidade que não seria titulada em nome da mesma.

Através desta forma classificatória que diferencia a área do território quilombola em categorias de propriedade, esta inscrição define as áreas que são passíveis de desapropriação e as que devem ser excluídas da demarcação, flexibilizando a reivindicação quilombola. Diante da perspectiva de não obter qualquer titulação, a comunidade acatou a proposta dos servidores do INCRA, registrando o seu consentimento em ata. Deste modo, a inscrição do perímetro do território apresentada pelos técnicos, articula uma outra inscrição, a ata da reunião, adequando a reivindicação da comunidade a esta delimitação territorial. O mapa dos técnicos do INCRA, juntamente com a ata da reunião da comunidade foram levados ao conhecimento do Procurador do Ministério Público Federal, em Cachoeira do Sul, para obter o consentimento do órgão com relação a este novo perímetro. A importância da aceitação desta inscrição é narrada pelo Coordenador do setor:

Eu acho que, conforme nós conversamos no almoço, hoje foi um dia histórico para a questão quilombola, da maior relevância, no meu entendimento. Nós tínhamos a convicção de que o Estado brasileiro não vai ter condições de fazer

as titulações de terras sem fazer negociações capazes de gerar impactos aceitáveis pela sociedade. Nós tínhamos esta convicção. Mas essa convicção que está impressa neste estudo do quilombo de Cambará, neste trabalho que foi apresentado hoje, que o N. H elaborou, nunca tinha sido levado ao Ministério Público. O MP num primeiro momento, ele pode depois mudar de posição, mas ele entendeu a necessidade de fazer estas negociações. Agora, de outro lado, nada vai avançar ou nada avançaria se a comunidade também não tivesse este nível de compreensão e não tivesse disposta a negociar. Em relação a este processo de Cambará, que foi o primeiro que avançou mais, como estamos trabalhando em Morro Alto, como estamos trabalhando Mormaça, ele está sinalizando o que? **Que é possível sim você avançar, garantir território, garantir dignidade, garantir sustentabilidade, ao mesmo tempo em que você consegue gerar impactos aceitáveis do ponto de vista quer dos recursos públicos quer do ponto de vista das comunidades onde os quilombos estão estabelecidos.** Acho que, se houver negociação, se não houver radicalização, nós conseguimos administrar melhor, avançar mais e dar mais credibilidade ao programa junto à sociedade. (J.T em 28 de Janeiro de 2009)

Embora, seja um documento extra-oficial, na medida em que não é previsto na instrução normativa, esta reconfiguração do perímetro, através desse mapa, perpassa por diferentes instâncias (comunidade, MPF), gerando inscrições oficiais (atas, peças do RTID, parecer), as quais são incorporadas ao processo administrativo. O relato descreve o ineditismo deste procedimento adotado pela Coordenação, na política de regularização dos territórios quilombolas. Além disso, revela que esta inscrição é um esforço de negociação que visa viabilizar a política (“gerar impactos aceitáveis”) principalmente no que tange a duas dimensões. A primeira delas é a adequação aos chamados “princípios da administração pública”, ou seja, os princípios de racionalidade; proporcionalidade; razoabilidade, que, no caso em questão, se traduzem para a preocupação dos servidores em destinar muita terra e/ou muito recurso público para poucas pessoas. A segunda dimensão levada em consideração na flexibilização dos perímetros é a sobreposição do pleito quilombola sobre terras de “agricultores familiares”. Ou seja, torna-se mais necessário promover negociações que restrinjam a demanda quilombola, quando estão em jogo terras de pequenos agricultores.

Eu acho que, opinião pessoal, assim eu acho que os tempos mudaram. Que as comunidades que exploravam cem anos atrás aquele território de cem mil hectares como forma de sobrevivência na colheita, na pequena plantação, na pequena criação, hoje não teria como o impacto financeiro, social e relações por pior que seja mas se estabelecem relações dentro da comunidade não daria pra resgatar toda essa área. Então teria que ter um meio termo: uns poucos do quilombos perderiam território e uns poucos dos agricultores. Mas eu não acho

que deveriam perder. Deveriam ser realocados na mesma região ali pra que eles permanecessem ali e tal. Não dá toda a terra, resgatar toda a área da comunidade dos quilombolas não temos como mais, não se justifica mais, mas também não ( inaudível ) até porque é uma falha, é uma correção que tem que ser feita, mas é um erro maior ainda. Acho que teria que ter um meio termo (...). (D.M em 11 de Fevereiro de 2009)

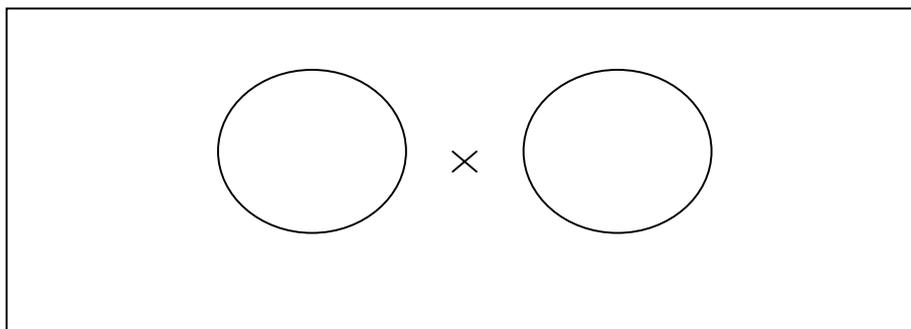
Assim como ocorreu em Cambará, a comunidade de Mormaça também recebeu uma proposta de perímetro, cuja definição levou em consideração critérios semelhantes aos utilizados no mapa acima descrito:

Em Mormaça, a gente fez uma discussão com a comunidade e fez uma proposta pra eles. E eles aceitaram essa proposta, que é a proposta que nós vamos estar trabalhando, que é uma área bem menor do que a que estava sendo reivindicada. É uma área que, digamos assim, está mais condizente do que seria o tamanho de área por família da região. Ela é uma área que abrange alguns referenciais históricos da comunidade, mas não todos. Ela é uma área que, do ponto de vista financeiro, nós entendemos que há possibilidade de se trabalhar porque nós temos um orçamento, que é este o nosso parâmetro, a gente não tem outro para indenizações. E também do ponto de vista político, né. Então assim, a comunidade acatou enquanto território mínimo. Mas ela disse claramente que é o território que, por ora, ela acata, não fechando a possibilidade de em um outro momento, ela reivindicar uma outra extensão. (A.P em 6 de Maio de 2009)

A definição destes perímetros recoloca a tensão existente dentro da política de regularização dos territórios quilombolas entre as políticas indigenistas e as políticas de reforma agrária. De acordo com a entrevista acima, ao mesmo tempo em que esta definição tentou levar em consideração critérios de viabilidade econômica (área / família = auto-sustento), também procurou abranger alguns marcos simbólicos da comunidade. De modo que esta tensão constitutiva da política torna-se um desafio para os modelos de análise das políticas públicas.

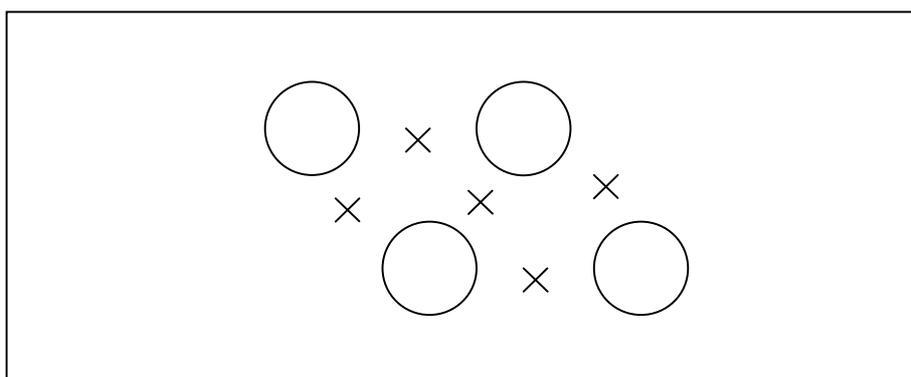
A abordagem dos paradigmas de Surel (1995), conforme já havia sido citada, parte da existência de uma “comunidade” relativamente homogênea de agentes que compartilham um mesmo referencial de política pública. Deste modo, a tensão entre dois referenciais só pode ser entendida como uma disputa entre paradigmas de políticas públicas incomensuráveis, o que não contribui para análise das ambivalências dos procedimentos de regularização dos territórios quilombolas articulados pela Coordenação de Projetos Especiais.

**Figura 5: Paradigmas**



O modelo das coalizões de defesa (SABATIER e WEIBLE, 2007) se empenha no objetivo de dar conta dos conflitos constitutivos de uma política pública, mas assim como os paradigmas supõe a existência de um agente, as coalizões, que atua movido por um núcleo duro de crenças e valores. Novamente a tensão da política de regularização só pode ser traduzida na exterioridade de um conflito, no confronto entre agentes dotados de concepções divergentes. O que a inscrição do perímetro do território indica é que, nos procedimentos articulados pela própria equipe da Coordenação, ou seja, pela coalizão, há uma hibridização de matrizes políticas.

**Figura 6: Coalizões de Defesa**

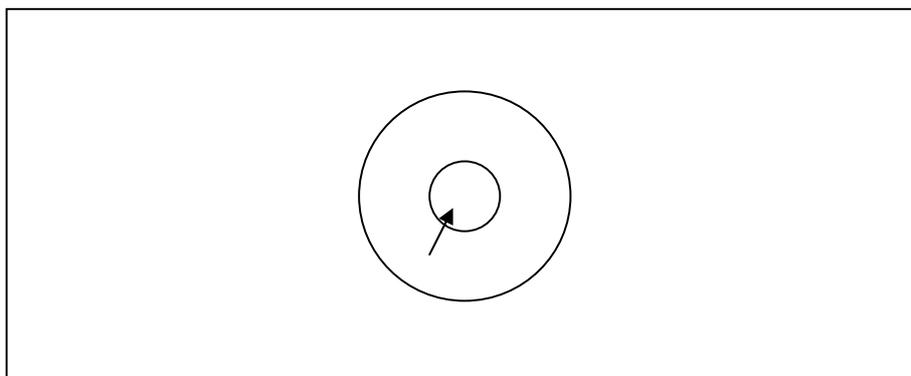


A apropriação da noção de campo científico de Bourdieu (1983) para compreender a política fundiária do INCRA para quilombos, embora possibilite superar alguns limites das proposições anteriores, mostra-se incapaz de resolver o impasse colocado pelo laboratório da Coordenação de Projetos Especiais. Seria possível associar os agentes da Coordenação com a ocupação de uma posição marginal, dentro de um campo de lutas pela definição legítima de uma

política pública. A concepção de campo, ao contrapor-se à distinção entre fases revolucionárias e ciência normal (política pública normal), contribui para perceber as linhas de continuidade no processo de transformação de uma política. Deste modo, a análise de Bourdieu torna-se pertinente para identificar a relação de comensurabilidade entre diferentes “paradigmas” de políticas públicas.

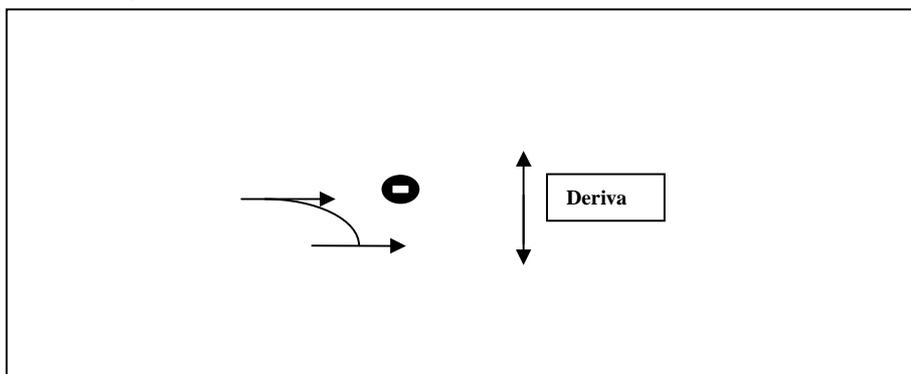
O que não parece equacionado é o modo de explicar esta comensurabilidade, a partir dos conceitos do autor (2004). Como explicar o fato de que um agente, dotado de um *hábitus*, ou seja, de certo grau de coerência nas suas disposições, possa defender simultaneamente critérios tão díspares, associados à políticas de diferentes matrizes? Como este princípio unificador de práticas produz procedimentos que se vinculam ora com uma política de reconhecimento público das diferenças sócio-culturais ora com uma política que relega as diferenças ao âmbito privado?

### Figura 7: Campo



A comensurabilidade entre políticas, epistemologias e ontologias demonstrada na prática da operacionalização dessa política pública, observada na Coordenação de Projetos Especiais, torna-se mais coerente a partir das cadeias de translação. A translação consiste na combinação de interesses distintos no decurso de um processo de operacionalização. Na medida em que os objetivos são frustrados os atores tendem a tomar atalhos por outros objetivos, resultando uma deriva (LATOUR, 2001).

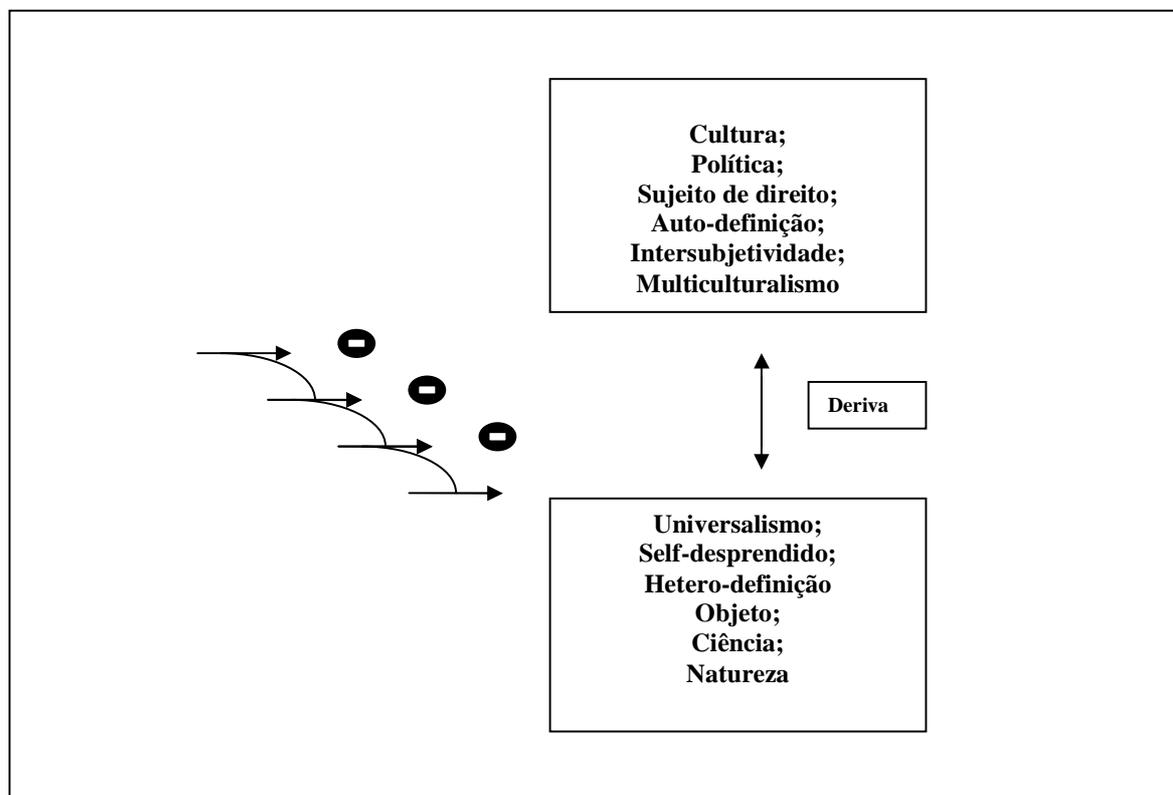
**Figura 8: Translação**



A partir desses deslizamentos é possível compreendermos o caráter ambivalente da política de regularização dos territórios quilombolas. É como se esta política tivesse inicialmente o objetivo que está consubstanciado na legislação brasileira, ou seja, o reconhecimento das diferenças sócio-culturais. No entanto, no decurso da operacionalização da política este objetivo é transladado. A definição do perímetro das comunidades quilombolas que estão em um estágio mais avançado das etapas administrativas, evidencia esta articulação de objetivos. Diante da impossibilidade alegada para atender as reivindicações da comunidade, a proposta do INCRA definiu critérios para a delimitação do perímetro da área. Para tanto, no caso de Mormaça recorreu-se ao módulo rural, utilizado na política de assentamentos da reforma agrária, como parâmetro para estabelecer uma medida razoável. No caso de Cambará, utilizou-se uma categorização que permite a manutenção de não quilombolas na área reivindicada. Deste modo, entre uma inscrição do perímetro (relatório sócio-antropológico) e outra (proposta do INCRA) houve uma translação, que redefiniu os objetivos da política, aproximando-a de uma política de reforma agrária.

Contudo, a leitura de Latour (2001) deixa margem para uma interpretação dessa operação de translação como se resultasse na síntese entre objetivos distintos, ou seja, como se produzisse um novo objetivo que trouxesse em si a superação das incongruências entre os objetivos anteriores. Nos procedimentos articulados pela Coordenação, há uma tensão permanente e não resolvida que, ao mesmo tempo, não significa a existência de um equilíbrio entre forças contraditórias. É uma tensão que tende a um deslizamento que a distancia progressivamente do seu objetivo inicial.

**Figura 9: Operações de translação na política de regularização dos territórios quilombolas**



Na medida em que os procedimentos são articulados e operacionalizados, os objetivos são deslocados para um espaço de deriva, onde se tornam comensuráveis com outros objetivos. Assim como os quase-sujeitos quilombolas derivam entre zonas ontológicas (Natureza e Cultura), os procedimentos da Coordenação também oscilam entre estes domínios. Mas a deriva desta política pública não deve ser entendida pela aleatoriedade dos seus movimentos, mas pela existência de fluxos que a deslocam para um dos domínios, o do não reconhecimento, mesmo que sua trajetória prevista inicialmente fosse outra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### ENTRE A COMENSURABILIDADE E A INCOMENSURABILIDADE

As abordagens sobre o Multiculturalismo, em geral, não se preocupam em apresentar as conexões entre as dimensões micro e macro-contextuais; nem entre o que estas políticas “são” e o que elas “deveriam ser”. Estes modelos de regulação das diferenças culturais parecem pairar sobre nós, de modo a tornar as políticas que vem sendo efetivadas nas sociedades pluriétnicas, como meros desdobramentos estruturais. A emergência da *questão multicultural* não define a priori como o reconhecimento destas coletividades será operacionalizado pelas agências governamentais. Ao mesmo tempo, este campo de debate sobre as sociedades multiculturais, não pode se constituir apenas em uma arena entre perspectivas normativas, relegando as análises empíricas à notas de roda-pé.

Para re-estabelecer estas mediações, esta investigação movida por um interesse despretensioso de saber: “afinal, que política é essa?”, partiu dos instrumentos que descansam nos armários das repartições públicas, dos volumes de processos administrativos, de documentos e mapas, entre outras inscrições. A partir deste conjunto de elementos foi possível reconstituir as conexões que conformam a política de regularização dos territórios quilombolas no Rio Grande do Sul.

Assim, esta dissertação procurou demonstrar que a existência de um artigo constitucional, de uma legislação infra-constitucional, de um setor administrativo responsável, de uma equipe de técnicos especializados, não foram suficientes para tornar esta política pública efetiva. Esta inviabilidade da política de regularização dos territórios quilombolas, apesar de sua institucionalização, se deve a fragilidade dos vínculos necessários a sua sustentação, em vários âmbitos constitutivos desta política. A dificuldade de consolidar este programa de governo está associada à vinculação dos beneficiários desse projeto a uma zona de suspeição, expressa na indefinição do conceito de quilombo.

As disputas travadas em torno da demarcação dessas áreas revelam que a incorporação dos quilombolas na Constituição como sujeitos de direitos não substituiu plenamente a definição de quilombo vigente na legislação colonial, que associava estas coletividades ao estatuto de

propriedade. De modo que os objetos desta política estão situados ontologicamente em algum lugar entre a humanidade e a não-humanidade, gerando uma indefinição quanto ao modo de proceder com relação a estes quase-sujeitos.

Nestas circunstâncias, a política nacional de titulação dos territórios quilombolas, transformou-se em uma máquina de produzir procedimentos e avaliações sobre os mesmos, cada vez mais multiplicando as exigências e as instâncias de consulta, as quais interferem sistematicamente no andamento dos processos, tornando o curso até a titulação, praticamente inviável. Os raros casos que, por motivações e procedimentos especiais, conseguem concluir o rito dos processos, ainda tem que disputar recursos do orçamento federal para indenizações de desapropriações que são insuficientes até mesmo para estas exceções<sup>16</sup>. Esta configuração da política torna possível a coexistência de imposições constitucionais que asseguram o direito a estas reparações e a não consumação desse direito, na medida em que não há titulações destes territórios.

A particularidade da experiência regional, analisada durante a dissertação, consiste em um esforço de articulação de instrumentos para efetivar este rito procedimental, objetivando a viabilização da política de regularização. Neste processo de operacionalização da política fundiária para quilombos, torna-se perceptível a utilização das políticas de reforma agrária e de demarcação de terras indígenas como parâmetros para a constituição destes instrumentos. O deslizamento entre estes marcos indica a existência de um processo de comensurabilização entre modelos de políticas públicas, epistemologias e ontologias.

Embora, não haja garantias de que estes novos instrumentos sejam traduzidos em titulações, ou melhor, na efetivação da política de regularização, a experiência de gestão deste programa no Rio Grande do Sul possibilita observar o “multiculturalismo em ação”. Ou seja, a operacionalização de uma política que se propõe a levar em consideração as diferenças constitutivas das coletividades as quais se dirige. A prática de comensurabilização dos técnicos do INCRA revela que esta política, supostamente multicultural, utiliza progressivamente critérios de uma política regular “universalista”.

Se existe uma relação de comensurabilidade no processo de constituição desta política, isto não significa que há a construção de uma medida comum entre o território da administração

---

<sup>16</sup> Segundo J.T o orçamento federal deste ano, para indenizações de desapropriações das áreas particulares em territórios quilombolas para todo o Brasil é de 17 milhões. Somente uma parcela do território da Família Silva foi adquirida pelo valor de 2 milhões. As indenizações do território de Cambará são estimadas em 4 milhões.

pública e o território quilombola. O parâmetro que foi utilizado até agora está sendo construído fundamentalmente às custas das comunidades, no qual o tempo de duração de um processo, os procedimentos, o tamanho das áreas e a configuração interna das mesmas é definido essencialmente no âmbito do Estado. A inexistência de uma medida comum torna a relação entre estes mundos incomensurável.

A sociedade brasileira tem hoje, provavelmente, a melhor oportunidade de constituir as pontes com estes mundos, mas para isso os termos dessa relação não podem ser definidos previamente por uma das partes. A comensurabilidade não existe a priori, ela precisa ser construída a partir da relação, em um processo de negociação conjunta. Ao longo de séculos, os territórios quilombolas tem cedido, e muito, em suas perspectivas. É chegada a hora do mundo da administração pública definir até onde está disposto a ceder para iniciar esta negociação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner. **Terra de Preto**. São Luís SMDH-PUN, 1996.

\_\_\_\_\_, Terras tradicionalmente ocupadas. IN. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Volume 6, N , 2004.

ANJOS, José Carlos Gomes dos. Raça e pobreza rural no Brasil meridional: a comunidade de São Miguel dos Pretos: um estudo de caso. In: **Teoria e pesquisa**. São Carlos, SP N. 42/43 (jan./jul. 2003),

ARRUTI, José. O quilombo entre dois governos. IN. **Vozes Afro-Brasileiras**, no 330, 2003.

\_\_\_\_\_. A emergência dos "remanescentes": notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. **Mana**, Out 1997, vol.3, no.2,

\_\_\_\_\_. **Mocambo: Antropologia e história do processo de formação quilombola**. 1. ed. Bauru: Edusc, 2006

\_\_\_\_\_. Políticas públicas para quilombos - Um ensaio de conjuntura a partir do exemplo da Saúde. **CONTEXTO QUILOMBOLA**, Ano 3 - Nº 11, Julho de 2008. Disponível em: [http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod\\_artigo=208&cod\\_boletim=12&tipo=Artigo](http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=208&cod_boletim=12&tipo=Artigo) Data de acesso: 19/05/2009

BADIE, Bertrand e HERMET, Guy. **Política Comparada**. Fondo de Cultura Econômica, México, 1993.

BEZERRA, M. O. Bases Sociais da Prática da Corrupção no Brasil. Brasília: **Série Antropologia**. 1994

BEZES, Philippe. Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). **Revue française de science politique**, 2000, Volume 50, Numero 2.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8. ed. Campinas: Papius, 2004.

\_\_\_\_\_, "O campo científico", in R. ORTIZ (org.), Pierre. Bordieu, S. Paulo, Ática, 1983

BRASIL. Constituição federal, Código Penal, Código de Processo Penal: atualizados até 07.01.2005. 7. ed. rev., atualiz. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005. 1238 p.

BRASIL. Programa Brasil Quilombola. Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2004. Disponível em:

[www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/publicacoes/brasilquilombola\\_2004.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf) Acessado em 17 de Maio de 2008.

CARVALHO, Ana Paula Comin de. **O espaço da diferença no Brasil: etnografia de políticas públicas de reconhecimento territorial e cultural negro no sul do país**. Tese de Doutorado. UFRGS 2008

CHAGAS, Miriam. A política do reconhecimento dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. In. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 7, n. 15, 2001.

CORDEIRO, Enio. **Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999

DUPRAT, Deborah. **Pareceres Jurídicos: Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus: UEA, 2007

ESCOBAR, Arturo; PEDROSA, Alvaro. "¿Laboratorio para el postdesarrollo?" *Revista Universidad del Valle*, n. 5, 1993.

FREIRE, Letícia. Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica. **Comum** - Rio de Janeiro - v.11 - nº 26 - p. 46 a 65 - janeiro / junho 2 2006

GUTMANN, Amy. Introdução IN. TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget, c1994.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. 436 p.

LAGROYE, Jacques. **Sociologie politique**. FCM, 1993.

LATOUR, Bruno. Por uma antropologia do centro. *Mana*, Out 2004, vol.10, no.2, p.397-413

\_\_\_\_\_. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. São Paulo: Ed. 34, 1994

\_\_\_\_\_. **A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru: EDUSC, 2001. 370 p

LEITÃO, Leonardo Rafael Santos. **Abrindo a "caixa preta" do território: um estudo sociológico sobre a produção de relatórios técnicos de identificação de territórios quilombolas no Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. UFRGS 2006. 86 f. : il.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e quilombolas: Cidadania ou folclorização? In. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 5, n. 10, 1999.

MATTOS, P. C. **A Sociologia Política do Reconhecimento: As contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2006

MDA. Documento referencial para o fortalecimento das mulheres rurais, jovens e populações tradicionais na perspectiva do desenvolvimento territorial. 2005. **Disponível em:**  
[http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/Kit/GER%C3%80NCIA%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANO%20-%20GDH/Documento\\_Referencial\\_A%C3%A7%C3%B5es\\_G%C3%A0nero\\_Ra%C3%A7a\\_Etnia\\_Gera%C3%A7%C3%A3o.doc](http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/Kit/GER%C3%80NCIA%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANO%20-%20GDH/Documento_Referencial_A%C3%A7%C3%B5es_G%C3%A0nero_Ra%C3%A7a_Etnia_Gera%C3%A7%C3%A3o.doc)  
oc Data de Acesso: 19/05/2009

MOTA, Carlos Guilherme. Intérpretes do Brasil: Antônio Cândido e Raymundo Faoro. In. G. AXT, **Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2004

MULLER, Pierre. **Las Políticas Publicas**. Universidad Externado de Colômbia, 2006.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à moradia e territórios étnicos**. Proteção legal e violação de direitos das comunidades quilombolas no Brasil. COHRE, 2005.

POVINELLI, Elizabeth. Radical Worlds: The Anthropology of Incommensurability and Inconceivability. **Annu. Rev. Anthropol.** 2001. 30:319–34

SABATIER, Paul A. & WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. p. 189-220. In: SABATIER, Paul A. (Org.), **Theories of the policy process**, Cambridge, MA:Westview Press, 2007.

SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília, Setembro de 2005. **Relatório Síntese dos Painéis e Debates**

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Bauru: EDUSC, 1999.

SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigmes. In. A. FAURE, G. POLLET e P. WARIN. **La construction du sens dans les politiques publiques**. Éditions L'Harmattan. 1995.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget, c1994. 193 p.

## ANEXOS

### Descrição do processo administrativo de regularização do território quilombola da comunidade da Anastácia.

<b>Documento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Data</b>
Capa	Assunto: Reconhecimento e titulação dos remanescentes da comunidade de Quilombo Anastácia	10/2004
Memorando para a divisão de suporte administrativo	Formalização da abertura do processo	10/2004
Ofício Comunidade Anastácia - INCRA	Solicitação de abertura de processo adm. com vistas à titulação das terras e produção de relatório antropológico	10/2004
Artigo	Texto da Antropóloga Vera Rodrigues sobre a comunidade	-
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre a existência de procedimentos administrativos sobre a com. Anastácia	12/2005
Ofício INCRA - MPF	Responde a solicitação do MPF	12/2005
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações a respeito do estágio do processo.	04/2006
Ofício INCRA - MPF	Responde informando que foi feita a visita de um técnico à comunidade que realizou uma visita de inspeção. Foi acordada a colocação de uma placa indicando a existência da comunidade	05/2006
Ofício MPF-INCRA	Convite ao Superintendente para participar de uma reunião sobre as ameaças sofridas pela comunidade	06/2006
Ata de Reunião com representações do INCRA; MPF; FUNASA; FCP e EMATER	A ameaça consiste na intenção de um fazendeiro em construir uma barragem alterando o curso da água de modo prejudicial à comunidade. Além da colocação a placa de identificação, FCP e INCRA se comprometem a notificar o fazendeiro	06/2006
Ofício MPF-INCRA	Exige o cumprimento dos encaminhamentos da reunião em 15 dias	06/2006
Relatório	Referente à reunião e inspeção na comunidade	06/2006
Ofício INCRA - MPF	Relata que a empresa que confeccionará a placa já foi selecionada	08/2006
Ofício MPF-INCRA	Solicita participação do INCRA em reunião sobre a comunidade	09/2006
Ofício MPF-INCRA	Traz em anexo cópia do registro de imóvel feito por Anastácia	09/2006
Ata de Reunião com as partes	Registra negociação para paralisar as obras da	09/2006

em conflito: Comunidade e Fazendeiros	barragem	
Ofício MPF-INCRA	Traz em anexo cópia da correspondência em que a comunidade pede investigação sobre o inventário apresentado	10/2006
Ofício INCRA - MPF	Informa que a Superintendência não recebeu recursos do Governo Federal para projetos de sustentabilidade	10/2006
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre o estágio do processo da comunidade da Anastácia, entre outras.	03/2007
Certidão da Fundação Cultural Palmares	Certidão de auto-reconhecimento emitida pela FCP	-
Diário Oficial	Cópia do Diário Oficial recortando as publicações das certidões	03/2007
Ofício INCRA - MPF	Responde que o INCRA “aguarda condições operacionais” para dar continuidade ao processo do quilombo da Anastácia	03/2007
Ata da Reunião entre INCRA e MPF	O objetivo da reunião é debater as metas do INCRA para 2007	03/2007
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre a regularização fundiária da comunidade	09/2007
Ofício INCRA - MPF	Responde que o INCRA “aguarda condições operacionais” para dar continuidade ao processo do quilombo da Anastácia	10/2007
Ofício MPF-INCRA (Assinado por outra Procuradora)	Solicita informações sobre a regularização fundiária da comunidade	10/2007
Ofício MPF-INCRA	Argumenta que dos 33 processos abertos, apenas 13 possuem relatório antropológico, de modo que é preciso iniciar os trabalhos nas outras 20 comunidades	01/2008
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre a regularização fundiária da comunidade	04/2008
Ofício INCRA - MPF	Responde que o INCRA continua “buscando condições operacionais” para dar continuidade ao processo do quilombo da Anastácia	04/2008
Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre o início dos trabalhos de identificação	05/2008
Ofício INCRA - MPF	Informa que haveria lideranças dispostas a desistir de dar prosseguimento ao processo. Diz ainda que o INCRA está buscando informações com integrantes do grupo para certificar-se desta posição	06/2008
Ofício MPF-INCRA	Informa que, de acordo com o relato de campo, os moradores manifestaram desejo de prosseguir com o processo	10/2008
Ofício INCRA enviado para: IPHAN; IBAMA; SPU; FUNAI; FCP; IMCBIO; SFB; CDN	Notifica tais instituições da instauração do procedimento administrativo de regularização referente a 16 comunidades (entre elas a da Anastácia)	10/2008

Ofício MPF-INCRA	Solicita informações sobre o estágio do processo da comunidade da Anastácia	12/2008
Ofício INCRA - MPF	Responde que ainda não conseguiram agendar reunião com a comunidade	12/2008

### **Lista de entrevistas citadas**

- 1 - Entrevista com S. L; 2005.
- 2 - Entrevista com J. T.; 2007.
- 3 – Entrevista com J.T em 28/01/2009
- 4 – Entrevista com A.P em 06/05/2009
- 5 - Entrevista com N.H em 10/02/09
- 6 - Entrevista com M.A em 11/02/09
- 7 - Entrevista com D.M em 11/02/09