



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**MESTRADO EM SOCIOLOGIA**



# **O DISCURSO SOBRE ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA NO GOVERNO LULA**

**Aline Ferreira da Silva**

São Cristóvão  
2010/02

# **O DISCURSO SOBRE ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA NO GOVERNO LULA**

**Aline Ferreira da Silva**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe como parte dos requisitos necessários para o título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. **Dr. Frank Nilton Marcon**

São Cristóvão/SE

2010/02

*Para todos aqueles que acreditam que a questão étnica quilombola no Brasil não se trata de uma “invenção de antropólogos”. Para todos aqueles que ainda pulsam.*

*...o simples reconhecimento dos direitos humanos não contribui efetivamente para a garantia da igualdade entre as pessoas e os povos. Os instrumentos legais e formais não têm sido suficientes para que seja extinta toda sorte de desigualdade e discriminações sociais. (Ribeiro, 2001)*

*Se há uma característica da qual partilham todas as comunidades quilombolas esta é a forma pela qual elas foram historicamente discriminadas pelas populações e poderes locais. Parte do caráter etnicamente distinto que marca seu percurso secular resulta justamente de tal discriminação que lhes limitou os movimentos, o acesso à documentação, à justiça, à política, para não falar de outros recursos econômicos e sociais. (Arruti, 2008)*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu Orientador-Professor-Mestre, **Frank Nilton Marcon**, pelo carinho e dedicação que sempre me foram dados. Agradeço pelo profissionalismo e empenho que foi demonstrado em todo o momento de minha vida acadêmica, na minha trajetória enquanto graduanda, mestranda, pesquisadora, ou simplesmente, aprendiz. Agradeço pelos cuidados dedicados às leituras de meus trabalhos, pelas conversas nas idas à “Santa Luzia”, pelas orientações mesmo quando estava tão distante (em Benin, Portugal, Santa Catarina).

Agradeço ao **professores** do NPPCS, pelas sementes plantadas, pelo despertar de um sentimento de buscar cada vez mais.

Agradeço à **Fapitec** por proporcionar um melhor desempenho dos meus estudos.

Agradeço aos meus **colegas de curso**, aos meus **colegas bolsistas**, aos meus **amigos dos “Grupos de Estudos”**.

Agradeço ao **peçoal da administração**, pela atenção e carinho com que sempre me receberam, em especial, à **Angeline**, exemplo de gentileza e profissionalismo.

Agradeço a minha mãe, “**Dona**” **Nelita**, pela cumplicidade que tem em minha vida, em meus projetos, em meus delírios. Agradeço pela singela e encantadora presença em minha vida.

Agradeço ao meu **pai (“Seu Cari”)** e aos **meus irmãos** pelo carinho que sempre dedicaram à “caçulinha da casa”.

Agradeço a minha irmã **Meire** pelo cuidado que tem comigo, pelo carinho e pelo apóio que sempre me dedicou, pelo incentivo à leitura, pelos livros dados, pelo desapego aos títulos e pelo amor ao conhecimento.

Agradeço a minha irmã **Nelmires**, meu maior referencial de dedicação, esforço e sabedoria. Agradeço por cuidar de mim como se fosse mãe, pai, irmã, anjo da guarda.

Agradeço aos meus **sobrinhos**, simplesmente por existirem.

Agradeço ao meu “**Zé Eduardo**”, por estar ao meu lado em todos os momentos da construção deste trabalho, sempre disposto e pronto a me ajudar em tudo que foi preciso. Agradeço pelas noites de sono que perdeu baixando filmes e livros pela internet para subsidiar meus estudos; agradeço pelos fins de semana que sentou ao meu lado para digitar trabalhos; agradeço por ser meu programador particular; agradeço pelo amor, carinho e dedicação que tem comigo, em tudo.

Agradeço, enfim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho. A todos aqueles que de alguma forma estiveram presentes neste processo, neste difícil e prazeroso processo de amadurecimento, construções e reconstruções.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>13</b>
------------------------	-----------

### CAPÍTULO I

<b>Etnodesenvolvimento: debates e perspectivas a partir do cenário internacional....</b>	<b>33</b>
------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1.1 A categoria etnodesenvolvimento no cenário internacional.....	33
-------------------------------------------------------------------	----

1.2 A Organização das Nações Unidas (ONU) e o debate sobre desenvolvimento étnico.....	43
----------------------------------------------------------------------------------------	----

1.3 A articulação do debate internacional a percepção sobre etnodesenvolvimento no Governo Lula.....	60
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.3.1 A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e a articulação com o debate internacional.....	76
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### CAPÍTULO II

<b>“Brasil: Um País de Todos” - O discurso de democracia plural e étnica no Governo Lula.....</b>	<b>84</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

2.1 De FHC à Lula, a narrativa política dos governos sobre a questão etno-racial...	85
-------------------------------------------------------------------------------------	----

2.1.1 Introduzindo o debate étnico-racial no Governo Lula.....	93
----------------------------------------------------------------	----

2.2 Democracia, justiça social e pluralismo no Governo Lula.....	96
------------------------------------------------------------------	----

2.3 Os Argumentos do “Programa Brasil Quilombola” .....	109
---------------------------------------------------------	-----

### CAPÍTULO III

<b>Quilombo, etnia e desenvolvimento nos discursos oficiais do Governo.....</b>	<b>130</b>
---------------------------------------------------------------------------------	------------

3.1 O argumento da Resistência Histórica.....	134
-----------------------------------------------	-----

3.2 O argumento do Grupo Étnico Diferenciado.....	143
---------------------------------------------------	-----

3.3 O argumento da Desigualdade Sócio-racial.....	152
---------------------------------------------------	-----

3.4 O argumento do Desenvolvimento Étnico Sustentado.....	160
-----------------------------------------------------------	-----

<b>Considerações finais.....</b>	<b>171</b>
----------------------------------	------------

<b>Referencias bibliográficos.....</b>	<b>179</b>
----------------------------------------	------------

## RESUMO

Este trabalho tem como foco analítico os discursos oficiais do Governo Lula em torno da noção de etnodesenvolvimento quilombola. O objetivo é desenvolver uma análise sobre as articulações destes discursos, observando quais são as referências acionadas, as correlações estabelecidas e os significados que sugerem. Fazendo uso da estratégia metodológica da análise do discurso, o estudo desloca-se para um universo interpretativo que procura perceber o conjunto de enunciados que, articulados, transformam-se no corpo documental que traduz a referência político-governamental da narração sobre desenvolvimento étnico quilombola. O intuito é analisar a relação etnia-quilombo permeado por um paradigma teórico, que o relaciona a noção de desenvolvimento. Dentre as principais considerações a que chegamos, o texto aponta para a necessidade de novos referenciais que possam superar certo reducionismo teórico que permeia a análise acerca do tema quilombos no atual contexto. Sugere uma possibilidade analítica que lhe situa em um universo de discussões muito variadas e complexas, envolvendo agências internacionais, conhecimento acadêmico, movimentos sociais; envolvendo ainda noções de desenvolvimento, de cidadania, de justiça, de democracia que estão implicadas pelo contexto político em que se encontram e constituem.

**Palavras-chave:** Etnodesenvolvimento; quilombolas; discursos oficiais; Governo Lula.



## ABSTRACT

This paper focuses on analytical official discourses of "Lula government" about the notion of ethnodevelopment maroon. The objective is to develop an analysis on the articulations of these discourses, observing the references which are activated, the correlations established and the meanings that they suggest. Making use of the methodological strategy of discourse analysis, the study moves to an interpretative universe that seeks to understand the set of statements that articulated in the body become the documental reference that reflects the political-government about development of the narrative on ethnic maroon. The intention is to analyze the relationship ethnicity-maroon permeated by a theoretical paradigm that relates it with the notion of development. Among our principal considerations, the text appears for the need of a new standards that may overcome some theoretical reductionism that permeate the analysis on the subject quilombos in the current context. It suggests an opportunity cost which is located in a universe of discussions very diversified and complex, involving international agencies, academic knowledge, social movements; also involving notions of development, citizenship, justice, democracy, which are involved in your current political context.

**Word-key: Ethnodevelopment; maroon; official discourses; Government of Lula.**

## LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
CNUMAD – Comissão das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CONAQ – Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
CONAPIR – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
DFID – Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional  
EACDH – Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas  
FAO – Organização de Alimentos e Agricultura  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
FLACSO – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais  
GTIGR – Grupo de Trabalho Interagencial de Gênero e Raça da Organização das Nações Unidas  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPC – Centro Internacional de Pobreza  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MinC – Ministério da Cultura  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MS – Ministério da Saúde  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIF – Organização Internacional de Francofonia  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAM – Programa Alimentar Mundial

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PIB – Produto Interno Bruto

PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNPIR – Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial

IIPNRA – II Plano Nacional de Reforma Agrária

PPA – Plano Plurianual

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

EU – União Européia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIWGIP – Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas

## LISTA DE QUADROS

**Quadro I** - Eventos/documentos de referência para a formulação do termo etnodesenvolvimento nos anos 70-80

**Quadro II** - Principais eventos/documentos internacionais que influenciaram a estruturação da noção de desenvolvimento étnico no Governo Lula

**Quadro III** – Acordos e convenções da ONU sobre minorias

**Quadro IV** - Eixos Temáticos abordados pela I Conferencia Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir, 2005)

**Quadro V** - Eventos internacionais realizados pela Seppir ou que teve a sua participação

**Quadro VI** - Marco legal do Programa Brasil Quilombola

**Quadro VII** - Modelo de Gestão adotado pelo Programa Brasil Quilombola

**Quadro VIII** - Diretrizes adotadas no Programa Brasil Quilombola

**Quadro IX** - Estratégias de Ação Adotadas no Programa Brasil Quilombola

**Quadro X** – O argumento da resistência histórica

**Quadro XI** – Argumentos referentes à noção de grupo étnico

**Quadro XII** – Argumentos sobre a desigualdade sócio-racial

**Quadro XIII** – O argumento da sustentabilidade

## INTRODUÇÃO

Visto pela primeira vez como palavra-chave de uma das propostas contida no **II Plano Nacional de Reforma Agrária - IIPNRA (2003)**, o termo **etnodesenvolvimento** parecia ser proclamado como um novo projeto político de desenvolvimento para o Brasil, no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, eleito pela primeira vez como presidente do país, em fins de 2002. Em grande parte esta impressão adveio como decorrência de dois fatores principais: o primeiro está ligado ao tipo de documento em que a categoria foi citada, um documento que visava um modelo de desenvolvimento para o campo com propósitos de reparação e respeito às garantias constitucionais, indicando, com isso, a construção de um plano que levaria mais cidadania e democracia para o “povo brasileiro”; o segundo está ligado ao fato de que, dentro deste universo discursivo, o etnodesenvolvimento apareceu como termo designativo para um segmento social específico, o quilombola, ressaltando a necessidade de se pensar num modelo de desenvolvimento estruturado sob as noções de pluralismo e diversidade.

Diante da leitura do Plano e da inquietude com o termo etnodesenvolvimento (pouco comum nos documentos sobre reforma agrária até então), começamos a ler o documento com um olhar mais atento. Cada página transcorrida nos suscitava inúmeros questionamentos, os quais foram sistematizados em forma de problemas de pesquisa. Anotamos os pontos referentes aos objetivos gerais do Plano e, juntamente com estes, destacamos os objetivos específicos contidos no tópico referente à **Titulação e Apóio ao Etno-desenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos**. Feito isso, saímos a procura de materiais que nos fornecessem subsídios para entender como um segmento tão específico, a despeito do quilombola, estava sendo destacado como categoria imprescindível de um programa de uma política nacional de reforma agrária. Afinal, as demandas por reforma agrária das comunidades camponesas seriam as mesmas demandadas pelos quilombolas?

Neste percurso analisamos alguns documentos oficiais que discorriam sobre a política nacional de reforma agrária no Governo Lula. O objetivo era destacar nestes materiais referências que indicassem “como” e “porque” as comunidades quilombolas apareciam dentro de uma proposta nacional de uma política de reestruturação do meio

rural brasileiro. Alguns resultados desta pesquisa exploratória nos indicam que a proposta de meio rural narrada pelo II PNRA (2003) colocava em voga uma série de problemas subjacentes. Dentre elas podemos destacar a de que o meio rural é um lugar onde estão situados diversos segmentos sociais, com históricos de vida diferenciados, modos de apropriação da terra específicos e carecendo de reconhecimento e atenção também específicos. Além disso, percebemos que, por se tratar de uma proposta de governo que se dizia norteadada pelo desejo de promoção de uma política agrária que levasse em conta o desenvolvimento, a sustentabilidade e o pluralismo, havia naquele documento um indicativo claro que adotava os grupos sociais como parte imprescindível do modelo que se pretendia alcançar. Tudo isso, acompanhado da perspectiva de que os quilombolas, assim como os indígenas, apresentavam formas de vida compatíveis com o princípio da sustentabilidade cultural, étnica e ecológica, das formas de vidas locais e familiares. Assim, se formatava um corpo narrativo que acabou por proclamar o etnodesenvolvimento quilombola como uma das principais metas estabelecidas pelo Governo Lula para a política agrária.

Apesar do caráter politicamente inovador da proposta, definido pelo discurso oficial como a expressão de uma “visão ampliada de reforma agrária”, cujo objetivo era “mudar a estrutura agrária brasileira” (IIPNRA, 2003:04), preocupava-nos saber como o Governo, a partir de uma política universal, pretendia ações específicas para segmentos específicos? Como seria capaz de implementar ações a partir dos referenciais dos diferentes atores sociais que compunham o meio rural brasileiro? Como o Governo apreendia a noção de particularidade, tão recorrentemente referenciadas em suas narrativas oficiais, e como isso implicava na forma como os segmentos diferenciados eram apreendidos frente a política pública de promoção da reforma agrária brasileira? Queríamos entender como, nos programas e projetos de promoção ao etnodesenvolvimento para o campo, as ações eram estruturadas e como se tornaram ou não ações específicas? Como o Governo Lula concebia as noções de desenvolvimento sócio-econômico e desenvolvimento étnico-cultural?

Tais questionamentos, que até o momento não passavam de impressões particulares, passaram a tomar força quando, diante do contato com alguns estudos sócio-antropológicos acerca da categoria quilombo, pudemos perceber que a correlação quilombo/meio rural ou quilombola/questão fundiária não era algo tão consensual no

meio político ou sociológico, quanto parecia ser apresentado na proposta do então Governo. A partir de estudos como os de Arruti (2005, 2008), Andrade e Treccani (1999), Leite (2000), Santos e Doula (2008) pudemos perceber que havia no cenário normativo e político certo “desentendimento” (c.f Arruti 2005, 2008) acerca de como o quilombo aparece inscrito no âmbito das ações de regularização do direito assegurado pelo Art. 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). De forma pragmática, fala-se de duas posições político-ideológicas que “concorrem” entre si pelo poder de legitimar a definição do termo “quilombo”, como (1) de caráter primordialista e (2) de caráter étnico-ressemantizado. No primeiro caso, a atribuição do termo quilombo liga-se, essencialmente, à tentativa de relacioná-los ao imaginário social de consciência negra, pelo atributo da cor, da raça, da cultura e do passado escravo; no segundo, o termo quilombo aparece correlacionado a sua ressignificação no presente, ressignificação esta que vê no atributo de comunidades negras rurais o qualificativo da manutenção da identidade quilombola no presente (idem).

No universo de consolidação destas vertentes, encontram-se a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ambos, órgãos ligados ao Estado que, além de manterem uma histórica disputa em torno de quem deve ser o dirigente das políticas de implementação do art. 68 ADCT, concorrem pela legitimação da vertente que deve prevalecer na definição do termo quilombo: ou uma vertente fundiária, ligada à idéia de grupo étnico, ou vertente cultural, ligada a idéia de raça, cor, cultura (Santos e Doula, 2008; Arruti, 2006).

Refletindo num dilema prático da ação governamental, que é, ou tratar a questão quilombola como uma questão primordialmente fundiária, ou tratá-la como uma questão primordialmente racial e/o cultural, este “desentendimento” foi fundamental para o caráter dado às políticas públicas para quilombolas no Brasil, desde a Constituição de 1988. De um modo geral, a radicalização entre uma vertente e outra, fez com que, na maioria das vezes estas comunidades fossem incluídas em políticas universalistas com o único diferencial de serem afirmadas como “comunidades negras especiais”, ou, como nas palavras de um representante do INCRA durante evento realizado pela FCP em 1998, como comunidades negras rurais que demandam de uma “espécie de reforma agrária especial” (Arruti, 2006; 2008).

Dentre as críticas mais recorrentes que este tipo de perspectiva vem suscitando nos últimos anos, representantes do movimento negro, intelectuais e alguns agentes do Estado vem questionando que o desenvolvimento agrário de modo indiferenciado tem o objetivo de inserir as comunidades rurais no mercado econômico, na esfera produtivista, ao passo que o desenvolvimento de comunidades quilombolas teria que ser acompanhado de outras referências, como a valorização das formas de vida tradicionais e do modo de produção coletivista.

Diante destas questões, uma breve análise acerca da condição do quilombo frente à política de reforma agrária sugere que por parte do Governo Lula há um direcionamento que nos leva a supor que a presença deste segmento, neste tipo de política agrária, acabava por definir uma “opção” do Governo pela perspectiva do “fundiário”. Os indicativos fundantes desta hipótese foram dados pela escolha feita pelo Governo a partir do decreto 4887/03, ao eleger o INCRA como órgão responsável por fazer valer o Artigo 68 do ADCT e ao tornar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como maior órgão responsável por tais ações. Além do mais, as políticas públicas que passaram a ser destinadas aos quilombos, de um modo geral eram muitas das mesmas destinadas para todos os demais segmentos sociais agrários.

Já cursando o Mestrado em Sociologia, o trabalho parecia caminhar para um estudo avaliativo das políticas públicas etnodesenvolvimentistas direcionadas para os remanescentes dos quilombos e estruturadas no Governo Lula. O objetivo em promover tal reflexão era perceber as (in) coerências que existiam entre o objetivo geral do Governo (promover a reforma agrária) e o objetivo específico (levado em conta a diversidade étnico-social que existe no campo) em sua proposta de promoção do etnodesenvolvimento quilombola. A hipótese central era de que, embora houvesse um discurso de pluralismo e diversidade para o meio rural brasileiro, e com isso o segmento quilombola acabava por fazer parte desse imaginário, o que encontrávamos de fato era um programa de governo, que mesmo declarando-se alternativo, era, na verdade, mantenedor de ideais universalistas de desenvolvimento. Em outras palavras, isso implicava em dizer que, o discurso de desenvolvimento diferenciado encontrava-se limitado na forma como o segmento quilombola era apreendido, ou seja, como comunidades rurais com o diferencial de “ser quilombola”, e não como comunidades



quilombolas com a diferença de ser rural<sup>1</sup>, o que as colocavam, basilarmente, na condição de pequenos produtores rurais.

Foi só quando a pesquisa já estava em curso que encontramos novas questões e novas problemáticas que nos levaram a uma série de outros questionamentos e alguns desvios de enfoques. Nas leituras sobre a formação da perspectiva etnodesenvolvimento encontramos diversas formas de entendimento da categoria, o que nos fez perceber que, para além de um termo consolidado em sua significação, tratava-se de um propositivo polissêmico, que envolvia um complexo e variado campo de discursos, interesses e contextualizações (Azanha, 2002; Little, 2002; Verdum, 2002, 2006).

A partir de algumas leituras sobre a categoria etnodesenvolvimento, pudemos perceber o quão variados eram os discursos que a estruturavam. Perpassava por narrativas articuladas por agências multilaterais como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OEA (Organização dos Estados Americanos), e a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe); por narrativas acadêmicas, em especial a partir dos debates incitados pela FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais); e pelo envolvimento dos movimentos sociais e ONGs (Organizações não Governamentais). A categoria etnodesenvolvimento representava um universo bastante polissêmico de significados e pressuposições envolvendo muitas perspectivas. A partir das leituras, pudemos perceber também que, não apenas os “quilombolas” eram considerados agentes desta perspectiva de desenvolvimento, mas também os índios, os ciganos e outras populações e minorias. Sobretudo, pudemos perceber que, a articulação dos discursos sobre etnodesenvolvimento nem sempre se dava de uma forma direta, em articulações discursivas que abordavam diretamente povos etnicamente diferenciados, mas, na maioria das vezes, aparecia de maneira transversal, nos discursos sobre meio ambiente e sustentabilidade, direitos humanos, populações, discriminação, dentre outros.

---

<sup>1</sup>Encontramos um debate acerca desta questão no livro **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola** (2006) de José Maurício Arruti. No livro o autor enfatiza a tendência que há, tanto por parte da historiografia brasileira, quanto por parte dos órgãos estatais, em considerar os remanescentes dos quilombos como se estes fossem o reflexo da transição da condição de negros escravos para a condição de negros camponeses. Neste sentido, na atual conjuntura, o dilema do reconhecimento político e jurídico do que hoje o Estado define como comunidades remanescentes dos quilombos perpassa pelo grau de importância que é destinado a questão fundiária ou a questão étnica, dando margem, assim, ou para que sejam afirmados e reconhecidos pela condição étnica ou pela sua condição de camponeses.

Tanto no cenário internacional quanto nacional, as apreensões do termo etnodesenvolvimento eram repletas de motivações e percepções muito diferenciadas, o que nos sugeriu que antes mesmo de desenvolver um estudo da política de etnodesenvolvimento de um governo específico, era preciso investigar sob quais pressupostos e perspectivas esta categoria era ativada e, sendo ativada, como era estruturada discursivamente. Tratando especificamente do contexto brasileiro na atualidade, percebemos que seria interessante investigarmos como, no Governo Lula (nos dois mandatos 2003/2006 e 2007/2010), a noção de etnodesenvolvimento estava sendo pensada, a que ela se referia, e, a partir daí, analisar como ela foi sendo vinculada ao segmento quilombola. De forma mais específica, queríamos entender como o Estado brasileiro no Governo Lula entende o etnodesenvolvimento enquanto política de desenvolvimento para o segmento quilombola? Como os quilombolas são identificados enquanto sujeitos de uma política etnodesenvolvimentista? Que contexto histórico, político e social propiciou o dimensionamento da política de etnodesenvolvimento para o segmento quilombola? Quais as bases que fundamentam esta proposta de desenvolvimento, com o sufixo etno? Como a política de etnodesenvolvimento ganha sentido e se estrutura no discurso tal Governo? Quais suas implicações? Como os órgãos envolvidos direta ou indiretamente na articulação dessa proposta de política pública negociam tais sentidos?

Diante de tais indagações, passamos a propor uma análise sobre o conjunto discursivo dos documentos oficiais do Governo Lula para, com isso, refletir sobre as possibilidades significativas que o termo etnodesenvolvimento tem quando é pensado em sua relação aos quilombolas. Assim formulamos a questão direcionadora desta pesquisa: **como o discurso oficial do Governo Lula discorre, fundamenta e conceitua oficialmente sua política de etnodesenvolvimento envolvendo aí o segmento quilombola?**

Subsidiando este questionamento maior, outras questões mais específicas foram levantadas, como: qual a noção de “etno” no Governo Lula? Qual a noção de desenvolvimento no Governo Lula? Como este Governo correlaciona as categorias etno e desenvolvimento? Como anuncia, estrutura e justifica o etnodesenvolvimento quilombola? Como o quilombo ganha sentido dentro desta política?

Diante da apreensão do quanto à política de etnodesenvolvimento quilombola é repleta de significações, de representações e de interesses que, neste trabalho, tomamos como objetivo principal mergulhar no universo de proposições discursivas do Governo atual sobre a questão quilombola e sua relação com o entendimento de etnodesenvolvimento. O objetivo é evidenciar como, a partir dos discursos contidos em programas, projetos, documentos institucionais e/ou normativos, o atual Governo dispõe sobre a política de desenvolvimento étnico quilombola, quais as noções, perspectivas e referenciais que o mesmo apresenta para elaborar, justificar e implementar uma política de etnodesenvolvimento. Além disso, pretendemos fomentar uma discussão que nos dê subsídio para entendermos de que forma, em um contexto social e político específico, as categorias etno e desenvolvimento são traduzidas em um discurso de governo como parte de seu modelo de desenvolvimento. Ou ainda, procuraremos mostrar de que forma este Governo específico articula seu discurso de desenvolvimento com os discursos já existentes (nas esferas das agências internacionais, acadêmicas e pelos movimentos sociais (em especial o negro) sobre etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico.

### **Da relevância da pesquisa**

De um modo geral, as análises disponíveis no âmbito da temática etnia e quilombola restringem-se ou à perspectiva da identidade<sup>2</sup>, ou à perspectiva da normatização dos direitos<sup>3</sup>, ou, conforme nos sugere Arruti (2009), às avaliações

---

<sup>2</sup>BARCELLOS, Daysy M. de [et al]. **Comunidade Negra de Morro Alto: Historicidade, Identidade e Territorialidade**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004; BORBA, Caroline dos Anjos. **Território Quilombola: identidade e inclusão social – O caso de Rincão dos Martinianos, Restinga Seca/RS**. Rev. Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 3 n. 1 (1), agosto-dezembro/2006, p. 86-99 ISSN 1806-5023; ALMEIDA, de Marilea. **Memória e identidade: Uma análise da Comunidade Quilombo em São José (1998-2004)**. XIII Encontro de História Anphu – Rio, 2008; MARCON, Frank N. **Quilombo Urbano da Maloca: espaço e etnicidade em Aracaju/SE**. In: LEITE (b), Rogério P. *Cultura e Vida Urbana: ensaios sobre a cidade*. São Cristóvão: UFS, 2008.

<sup>3</sup>CRUZ, Cassius Marcelus. **A Questão Quilombola entre o Direito Étnico e Ação Afirmativa**. Curitiba, 2007; SARMENTO, Daniel. **Territórios Quilombolas e Constituição: a ADI 3239 e a constitucionalidade do Decreto 4887/03**, 2008; CHARGAS, Mírian de F. **A Política de Reconhecimento dos “Remanescentes das Comunidades dos Quilombos”**. Rev. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, Ano 7, n. 15, p. 209-235, julho de 2001; LEITE, Ilka Boaventura. **O legado do testamento: a comunidade de Casca em perícia**. RS: Ed. Da UFRGS; Florianópolis: Nuer/UFSC, 2004.

orçamentárias das políticas públicas, “quase sempre marcadas pelo tom de denúncia ou orientadas pelo desejo de intervenção<sup>4</sup>” (p.75).

Diante disso, sob o risco de incorrer numa excessiva centralidade nos documentos e dados oficiais, sobretudo pela escassez de material analítico para subsidiar a pesquisa, este trabalho mergulha numa difícil tarefa de sistematização dos discursos oficiais que envolvem a questão quilombola num universo discursivo de legitimação do étnico atrelado ao desenvolvimento. Ao sugerir a construção de uma análise sobre o conjunto discursivo que oficializa uma política de desenvolvimento étnico para as populações quilombolas no Governo Lula, o trabalho deixa de ser uma análise da política em si, de suas propostas e efetividade, para tornar-se um trabalho sobre concepções de desenvolvimento étnico. Sob esta perspectiva analítica, perpassa a tentativa de analisar as articulações narrativas que dão formação ao discurso sobre etnodesenvolvimento quilombola, destacando com isso quais são as categorias e noções eleitas por este Governo para dar sentido e legitimidade a sua política. Tal empreendimento nos sugere que retiremos as noções **etnia**, **desenvolvimento** e **quilombo** de um cenário específico, pontual, de um governo, para inseri-lo em um universo discursivo maior, de referências que advém de um plano discursivo que pode ser articulado com o cenário discursivo internacional, acadêmico, dos movimentos sociais. Sugere que o situemos num cenário de disputas ideológicas, o qual, quando resulta em uma escolha, pode ser capaz de designar um perfil para aquilo que se denomina desenvolvimento étnico ou etnodesenvolvimento quilombola.

Compreender a sistemática que envolve a relação entre comunidades remanescentes de quilombos e desenvolvimento requer, portanto, um esforço analítico capaz de problematizar como estas categorias, atreladas à noção de *etnia*, passaram a ter legitimidade perante a política de desenvolvimento étnico do Governo Lula. A realização deste debate propiciará que entendamos a questão étnica quilombola não apenas como uma questão de identidade e/ou direitos, mas também, como uma questão

---

<sup>4</sup>ARRUTI, J.M. **Políticas Públicas para Quilombos: terra, saúde e educação**. Contexto Quilombola, ano 03, nº 11, Julho de 2008; SANTOS, A. e DOULA S. M. **Políticas Públicas e Quilombolas: questões para debate e desafios à prática extensionista**. Revista Extensão Rural, DEAER/PGEExR – CCR – UFSM, Ano XV, nº 16, Jul – Dez de 2008; SILVA, Isis. **A Legislação de Quilombos: reflexões acerca de uma política pública destinada aos negros**. Libertas – Revista de Pós-Graduação em Serviço Social - Juiz de Fora, v.2, n.2, p. 139 - 151, jul / 2008 – ISSN 1980-8518.

que envolve um universo discursivo maior, pautado pelas noções de desenvolvimento alternativo, de desenvolvimento sustentável e de progresso, dentre outros.

A relevância deste trabalho concentra-se no fato de que, aqui, a questão quilombola passa a ser percebida por outros referenciais analíticos que não os tradicionalmente auferidos pelos estudos sócio-antropológicos sobre o assunto. Neste estudo inauguramos uma proposta analítica sobre o segmento quilombola ainda bastante incipiente entre os estudos da Sociologia e Antropologia, que é, analisar sobre quais pressupostos discursivos o segmento quilombola se faz ator de uma nova realidade política, social, econômica e jurídica. Diante disso, a elaboração deste estudo, nos traduz novas possibilidades analíticas para percebemos a relação quilombo e etnia num cenário de ativação de discursos sobre etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico.

### **Da relevância do objeto**

Fruto irremediável da construção de novos pressupostos políticos, ideológicos e sociais, a correlação etnia e desenvolvimento resulta em um conjunto propositivo de re-construções e re-avaliações acerca do que se teve, do que se tem e do que se quer ter como proposta de desenvolvimento, passando a figurar, dessa forma, como metáfora de um modelo ideal para o progresso da humanidade<sup>5</sup>. Incorporada em discursos que vão desde retóricas de militantes de movimentos sociais à retóricas de órgãos oficiais representativos de estados nacionais e organizações internacionais, a perspectiva etnia e desenvolvimento, traduzida na sua forma de etnodesenvolvimento, assumiu uma posição bastante expressiva no que diz respeito à construção de narrativas sobre desenvolvimento humano, minorias étnicas e sociais e políticas públicas.

No cenário latino-americano dos anos 1980 e 1990, por exemplo, a categoria etnodesenvolvimento passou a ser adotada como referência básica tanto dos movimentos indígenas, que reivindicavam garantias de direitos e efetivação de políticas públicas para o segmento, quanto das agências de cooperação internacional para o

---

<sup>5</sup> Dentre outras agências internacionais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passa a enfatizar como uma das principais diretrizes para o desenvolvimento a sustentabilidade (econômica, social, ecológica, étnica). Conforme Almeida (2008), atualmente, o BID é uma das maiores agência financiadora regional que tem no plano desenvolvimento social coletivo uma das suas principais metas. Desde 1985 o banco vem destinando parte de seus investimentos em políticas voltadas para o fortalecimento de comunidades indígenas e desde 1990 vem financiando projetos que tem por objetivo promover a inclusão étnico-racial no Brasil e na América Latina em geral.

desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as agências do Sistema das Nações Unidas (UNESCO, OIT, OMS/OPS, PNUD). Estes, assumindo uma posição de “sensíveis” às questões sociais de grupos minoritários, reivindicavam o desenvolvimento étnico como forma de promoção de um desenvolvimento alternativo/sustentável para os povos indígenas.

Nas últimas três décadas, dirimida entre diversas temáticas, a proposta de promoção de desenvolvimento com foco na referência ao étnico tomou espaço nos mais diversos cenários, contextos e enfoques, passando a influir sobre questões que vão desde a reparação e afirmação de segmentos sociais marginalizados, às questões que vão ao dimensionamento de novas perspectivas de sustentabilidade e desenvolvimento humano.

Participando ativamente dos debates que fomentaram a elaboração da categoria etnodesenvolvimento, representantes do Estado brasileiro estiveram desde o início articulados com os encontros ocorridos na América Latina. Nos anos 1970-1980, eventos como a Conferência de Barbados (1971 e 1977), a Reunião Internacional de São José da Costa Rica (1981), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1989), que já contavam estes representantes<sup>6</sup> do Brasil, puseram em evidência mostras dos panoramas gerais e específicos sobre a situação dos povos indígenas na América Latina. Nestes encontros, representantes políticos, estudiosos e membros de movimentos sociais de diversos países da América Latina situavam as temáticas: povos indígenas, etnia, desenvolvimento e sustentabilidade, como mote das discussões aí promovidas.

De modo geral, a realização dos eventos acima dispostos deu à questão das comunidades tradicionais, locais e/ou étnicas uma nova situação sociopolítica. Foi justamente com o desencadeamento de tais debates que as questões vinculadas a minorias sociais passaram a ter visibilidade. Em muitos países da América Latina houve o reconhecimento formal do direito de grupos sociais específicos passaram a estar presentes nos inscritos constitucionais (Verdum, 2008). No caso brasileiro, podemos considerar que se tratou de um momento ímpar do diálogo do Estado com a sociedade

---

<sup>6</sup>Durante o Simpósio sobre Conflito Inter-Etnica na América do Sul, ocorrido em 1971 no Caribe, Darcy Ribeiro, antropólogo nascido no Brasil, foi um dos relatores da declaração que daí decorreu, a Declaração de Barbados.

civil, em que as perspectivas de fomento ao reconhecimento e atenção aos diferentes segmentos sociais do País foram legitimados constitucionalmente em 1988<sup>7</sup>. Por exemplo, houve a incorporação dos povos indígenas e dos quilombolas como detentores de um tipo específico de direito, conforme a própria redação constitucional:

Capítulo VIII (Dos Índios), Art. 231/CF 1988. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 68 ADCT/CF 1988. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Embora naquele momento a Constituição brasileira ainda não falasse em direito étnico de comunidades indígenas ou quilombolas, sendo estas referidas pelo atributo de comunidades tradicionais (no caso das indígenas) ou simplesmente por comunidades (no caso das quilombolas), este foi um primeiro passo para que, nas décadas seguintes, houvesse discussões em torno de noções de direito tradicional e/ou étnico. Foi um importante passo para que a questão das diferenças no Brasil deixasse de ser tratada apenas como uma questão de teoria antropológica e passasse a ser vista como uma questão política, de legitimação de um espaço, de valorização de bens materiais e simbólicos.

Diante disso, ao longo da primeira década subsequente a afirmação do direito das comunidades “tradicionais” brasileiras, foi possível visualizar uma progressiva ativação dos direitos por parte dos movimentos sociais indígena. De acordo com Verdum (2002), no decorrer dos anos 1990, tanto as agências do governo quanto os intelectuais e integrantes do movimento social indígena passaram a incorporar a perspectiva do direito de desenvolvimento étnico/tradicional como parte integrante dos seus vocabulários, havendo, com isso, em especial nos Estados da Amazônia e do Acre, uma progressiva referência do propositivo etnodesenvolvimento como forma de reparação aos descasos históricos enfrentados pelo segmento indígena. De acordo com

---

<sup>7</sup> Um marco importante desta Constituição é descrito por Piovesan e Douglas (2006) como sendo o fato de ela ter assegurado direitos aos diferentes grupos formadores da sociedade, possibilitando aos mesmos que gozem da proteção quanto a seus modos de viver, ou seja, que gozem do direito de manter a sua cultura própria e, ao mesmo tempo, de ter a garantia de ampla participação social e política através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem, com isso, subtrair as diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

Verdum (2008), neste momento, a incorporação da expressão etnodesenvolvimento imbuíu-se de um caráter tal que passou a traduzir-se como componente de um multiculturalismo ao modo brasileiro, o qual, a partir daquele momento, passou a ser apreendido como sinônimo de cidadania (Idem).

Apesar dessa relativa difusão do ideal etnodesenvolvimentista para o segmento indígena nos anos 1980 e 1990, não podemos dizer que tal fato foi característico dos demais segmentos sociais brasileiros. No caso dos remanescentes dos quilombos, por exemplo, as progressões práticas foram mínimas, mesmo na seara das elaborações conceituais. Embora assegurados pelos artigos 215<sup>8</sup>, 216<sup>9</sup> e, mais especificamente, pelo Artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988, este segmento esperou por mais de 15 anos até que fosse contemplado por percepções de etnodesenvolvimento elaboradas no âmbito de políticas federais de governo. Antes deste momento, havia apenas ações isoladas e restritas, caracterizando, assim, uma quase invisibilidade das ações do Estado brasileiro frente à co-relação etnia-quilombo-desenvolvimento.

A partir de 2003, o desenvolvimento quilombola passou a ganhar enfoque tanto nas atribuições legais, com a aprovação de leis e decretos, quanto nas atribuições referentes a promoção de políticas públicas, com a adoção de projetos e programas vinculados a minorias étnicas. A elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) pode ser ressaltado como um bom exemplo disso, já que, na proposta, a promoção do etnodesenvolvimento direcionado para o segmento quilombola aparece como um indicativo claro dos mecanismos para a implementação de um modelo de desenvolvimento local e sustentável para o meio rural brasileiro.

Além do II PNRA para o meio rural, encontramos também um conjunto documental que, em sua amplitude, versa sobre ações pontuais e sistematicamente direcionadoras para a construção de uma política nacional de desenvolvimento étnico-quilombola. Apresentam-se assim os Decretos 4886/2003<sup>10</sup> e o Decreto 4887/2003<sup>11</sup>, a

---

<sup>8</sup> Na seção II (Da Cultura) o art. 215 da CF 1988 assegura: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

<sup>9</sup> Na seção II (Da Cultura) o art. 216 da CF 1988 assegura: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira...”

<sup>10</sup> Institui sobre a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.



Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003) e o Programa Brasil Quilombola (2005). Estes documentos todos são parte do corpo maior das políticas públicas de desenvolvimento étnico, que acabaram por ser traduzidos em um conjunto de proposições que legitimam e delineiam o direito étnico-quilombola, bem como, o direito de outros segmentos sociais que, em alguns documentos, passaram a ser integrados pela rubrica de tradicionais.

Nesta perspectiva, considerando o conjunto documental formulado acerca do etnodesenvolvimento no Governo Lula, pudemos perceber que o planejamento desta forma de desenvolvimento não apenas deu continuidade ao que já se vinha construindo como perspectiva de etnodesenvolvimento, mas também deu um novo viés as questões étnicas brasileiras, em especial porque as pluralizou (permitindo a extensão do olhar a outros grupos, além dos indígenas) e porque permitia uma diversificação de suas formas de existência (não só como comunidades “do passado” mas também “do presente”).

Por assumir tais concepções, elaboradas em suas propostas políticas, o Governo Lula passou a ser apresentado como um dos que mais se preocupou com a questão étnica no Brasil (Grin, 2009). Um dos indicadores desta afirmação pode ser visto nas palavras de Verdum (2007) quando o mesmo afirma que “com o Governo Lula não só o termo etnodesenvolvimento foi mantido como palavra de eixo da política indigenista do Governo Federal, como passaram a ser esboçadas ações pontuais que apontam no sentido da criação de uma política de promoção ao desenvolvimento etno-sustentável” (p. 12). Na mesma medida, podemos afirmar que, não somente a questão indígena foi ressaltada em tal Governo, como também, tornou-se preocupação apoiar as comunidades remanescentes dos quilombos com os chamados projetos de etnodesenvolvimento (Relatório de gestão 2003-2006), bem como com o fortalecimento de uma política de governo que atendesse aos interesses da população negra e dos outros segmentos étnicos de maneira geral (PNPIR, 2003). Tais premissas ficam evidenciadas quando observarmos que durante este Governo, pudemos constatar a realização de inúmeros eventos (regionais e nacionais) promovidos com o objetivo de debater alternativas para promoção de políticas públicas para o desenvolvimento étnico,

---

<sup>11</sup>“Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Transitórias.”

a formação de secretarias especiais para lidar com a questão étnica, as propostas de articulação transversal entre os diversos ministérios, e a estruturação e implantação de inúmeras políticas sociais prioritárias, ou mesmo específicas, para segmento etnicamente identificados.

Junto do objetivo maior que era a promoção do etnodesenvolvimento, o segmento quilombola tomou espaço como peça-chave na condução deste processo no Governo Lula. Tipificado como àqueles que têm um passado histórico próprio, com formas de vida particulares e sustentáveis, mas que ao mesmo tempo vivia o descaso da exclusão social, étnica e cultural, os remanescentes dos quilombos são apresentados nas narrativas oficiais como o segmento capaz de agrupar três características: a **tradição**, a **alternativa de vida** e o **diferencial étnico**, ou, em outras palavras, o segmento que encaixa-se na noção dos etnicamente vulneráveis, objeto de preocupação das agências internacionais. Neste sentido, mais que um segmento vulnerável, os quilombolas assumem um papel de suma importância tanto no que diz respeito a sua referência política e social quanto no que diz respeito a sua enunciação enquanto significante de um conjunto de simbologias. Tal perspectiva evidencia-se quando observamos que os quilombolas são apresentados como uma parte da “História do Brasil” que deve ser reconhecida e reparada; como parte de um presente que anuncia o pluralismo e a diversidade ao invés da universalidade; e como parte daquilo que se traduz em possibilidade de um futuro melhor para a “humanidade”, na medida em que são destacados como ecologicamente sustentáveis.

A afirmação da categoria quilombo, enquanto sujeito político no Governo Lula, é também parte do momento em que, a partir da referência a este segmento, uma noção específica de etnodesenvolvimento vai fazer parte do léxico de disposições legítimas do Governo. É diante deste cenário de encontro entre os discursos que a temática etnodesenvolvimento quilombola assume o seu papel de relevância para este trabalho, já que, é quando estas três categorias (etnia, desenvolvimento e quilombo) são acionadas juntas, que podemos refletir sobre o papel moral e político que estas assumem enquanto estratégias de governo, sendo passível, para nós, de estruturarmos, a partir destes enunciados, os conjuntos de conceitos e percepções que daí decorrem.

## Dos procedimentos metodológicos

Foi diante da percepção acerca de como a política de etnodesenvolvimento quilombola apresentava-se repleta de significados, representações e interesses que procuramos tomar como objetivo mergulhar neste universo de proposições enunciativas para verificar algumas possibilidades de suas articulações retóricas. O deslocamento para o complexo mundo da análise do discurso foi a forma encontrada para pensarmos os diferentes atores sociais que, no intercruzamento de seus anúncios, tornaram público um corpo significativo de narrativas sobre desenvolvimento, quilombo, etnia e etnodesenvolvimento, formatando, com isso, visões e posições políticas em torno da forma como o Governo Lula reconhece, narra e consolida noções e práticas sobre o etnodesenvolvimento quilombola. Tal perspectiva tomou parte dos nossos procedimentos metodológicos por considerarmos, como Foucault (1987), que um mesmo fato pode ser narrado sob diversas maneiras, a partir dos quais o fato acaba se reproduzindo e resignificando, tomando rumos às vezes contínuos às vezes não, mas, muitas vezes, complementares e legitimadores de ordens do discurso em suas construções significativas (Foucault, 2008).

Diante disso, apresentamos este trabalho como um convite ao universo da temática **desenvolvimento étnico quilombola** a partir da análise dos discursos dos documentos que definem e normatizam as políticas de etnodesenvolvimento no Governo Lula. Inspirados em algumas propostas do estudo da semiótica, realizamos uma análise sem necessariamente determo-nos às questões dos formalismos, mas, sobretudo, direcionando para àquilo que existe entre o significante e o significado, ou, conforme Foucault (2008), daquilo que existe entre as palavras e as coisas: “o mais”. Na pesquisa apreendemos “o mais” como os campos de enunciações que comportavam a temporalidade e a espacialidade em que os discursos sobre etnodesenvolvimento foram produzidos e pronunciados, o que nos permitiu observar as condições de existência dos mesmos.

Pensar a política de etnodesenvolvimento quilombola a partir dos discursos sobre ela enunciados nos sugeriu uma tarefa arqueológica (c.f. Foucault, 1987), em que, ao pesquisador, cabe o complexo trabalho de distribuir, ordenar, repartir e identificar elementos, definir unidades e transformar o descontínuo em significativo, o

desagrupado em conectado, o impertinente em possibilidade. Para o fim aqui proposto, foi necessário, então, que interrogássemos acerca das condições de existência do discurso sobre o etnodesenvolvimento, evidenciando: Qual o contexto político, social, econômico da sua enunciação? Quem o pronunciou e de onde o pronunciou? Quais as referências que buscava e como buscava? Como se assemelhava e se diferenciava de outros discursos? Qual a singularidade de sua existência enquanto discurso pronunciado?

Para o desenvolvimento desta perspectiva metodológica, pelo menos três atitudes foram adotadas: (1) apreendemos os documentos não como fontes capazes de dizerem a verdade que ficou, de alguma forma, obscurecida, mas antes, como fontes capazes de serem articuladas; (2) observamos no trânsito de uma variação discursiva à outra, as suas complementaridades ou as genealogias; (3) apreendemos os conteúdos discursivos não pelo discurso propriamente dito, mas também pelo “não-dito”, no sentido do que ele pressupõe quando articulado a outros referenciais.

Tomados os cuidados acima ilustrados, a “viagem” acerca do universo discursivo que aqui foi proposta começou com a procura exaustiva, densa, de todo material capaz de fornecer possibilidades para o alargamento dos significados do “dito” etnodesenvolvimento. Neste processo de mapeamento, pudemos identificar dois tipos principais de fontes: uma direcionada para as discussões sobre o etnodesenvolvimento em nível internacional, outra direcionada especificamente para a política de desenvolvimento étnico-racial no Governo Lula. No primeiro caso, temos uma série de documentos que nos inserem no campo discurso da política de etnodesenvolvimento em nível internacional, que são: os relatórios de Conferências como “Barbados”, “Durban”, “Costa Rica”; acordos e convenções internacionais, como, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o art. 169 da Organização Internacional do Trabalho, dentre outras conferências sobre populações, minorias, desenvolvimento. No segundo caso, temos um conjunto de documentos, legislativos e normativos, que dizem respeito a textos como: Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), II Plano Nacional de

Reforma Agrária (2003), Decreto 4.887/03, Programa Brasil Quilombola, relatórios de gestão e conferências nacionais, dentre outros<sup>12</sup>.

Dada a abrangência dos documentos encontrados e tendo em vista que o foco da nossa discussão trata de analisar os discursos oficiais do Governo Lula acerca da política de etnodesenvolvimento quilombola, o principal documento de referência aqui adotado é o Programa Brasil Quilombola. Tal recorte se dá por considerarmos este documento a maior fonte de legitimação da percepção do Governo sobre o segmento quilombola como sujeito da política de etnodesenvolvimento. É nele onde este segmento aparece, pela primeira vez, como ente de um programa de desenvolvimento étnico, onde os discursos justificam e legitimam o segmento quilombola como parte da política de igualdade racial, de reparação social e de desenvolvimento étnico.

Todavia, como o esforço aqui é tentar traçar uma genealogia dos discursos sobre etnodesenvolvimento quilombola (no sentido foucaulteano da “Arqueologia do saber”), o trabalho abordará uma série de correlações entre este Programa específico e as demais referências sobre desenvolvimento étnico aí encontradas, tanto nos documentos que se referem a política nacional de igualdade racial, quanto nos documentos que abordam a questão etnodesenvolvimentista em sua perspectiva mais global. Será, portanto, um trabalho de idas e vindas, onde sairemos dos inscritos contidos no PBQ (2005) e procuraremos suas correlações em outros cenários, com outros pontos de conexão e referência.

Neste sentido, entendendo como Foucault (2002) que os discursos, apreendidos enquanto regularidades que emergem na articulação do que é pronunciado, não são coesos pelo objeto que os constituem, mas antes, pelo conjunto enunciativo que os referenciam. Partimos do conjunto de unidades discursivas dispostos sobre o etnodesenvolvimento a fim de percebermos as suas articulações. Vistos de maneira correlacionada e contextualizada, os discursos podem superar os limites do aparente, do facilmente perceptível e dar sentido a dinâmicas enunciativas cujos significados não são encontrados nas formas apriorísticas de um ligeiro e isolado contato. Isso implica dizer que, para além de um conjunto de enunciados que conclama uma atitude em direção a

---

<sup>12</sup>A exemplo da Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004; da Lei 10.678/2003; da Portaria nº 6 de 2004 da FCP; a própria CF/88, em especial com seus artigos 215, 216 e 68 dos ADCT.

igualdade sócio-econômica, esta estratégia nos possibilitou refletir sobre os discursos de Governo que dão sentido a noções de sociedade plural a partir das construções em torno do étnico, do tradicional e do desenvolvimento.

Certo de que a tarefa do estudioso que trabalha com a análise do discurso não é encontrar nele a verdade que aparece de forma direta ou indireta, descontínua ou mesmo indecifrável, mas que, para além disso, é procurar nas aparentes discontinuidades as interfaces e interpelações dos significados, Foucault (1974) propõe que o trabalho do pesquisador deve ser o de “mostrar como determinados enunciados aparecem e como se distribuem no interior de um certo conjunto, sabendo, em primeiro lugar, que a unidade não é pelo objeto de análise” (p.206), mas antes, pelos discursos que são formulados sobre e/ou a partir dele. Na análise que o autor faz da narrativa *Édipo-Rei*<sup>13</sup>, por exemplo, o objeto unificador não é o personagem Édipo ou o poder de Édipo, mas sim, as variedades de discursos que foram proferidos na obra a despeito de questões que envolviam direta ou indiretamente o personagem em relações/situações que se traduzem em alguma forma de poder. Este elemento, que aparece em todo momento, muitas vezes de forma inicialmente desconexa, é, para Foucault (1974), o que impulsiona o desenvolvimento da obra, já que é em torno desta categoria que a trama se desenrola e que passa a ter sentido<sup>14</sup>. Para perceber estas conexões o autor partiu de uma leitura exaustiva na qual o mesmo procurou analisar cada detalhe, cada fala de cada personagem (fosse ele escravo ou um ser divino), cada enunciado apresentado, cada cena, mesmo aquelas aparentemente vistas como irrelevantes, mantendo um diálogo entre os fatos e os atores envolvidos nos fatos, além de procurar entendê-los de forma contextualizada.

Ao tentar dar conta das relações que perpassam os discursos, para assim dar sentido a eles, Foucault põe em evidência a proposta de análise que visa deter-se no trânsito entre as palavras (significado) e as “coisas” (significante), ou seja, nos discursos que são formulados a partir deste interposto. Foucault (1987) não nega que os discursos sejam feitos de signos, mas admite e defende que os mesmos são o lugar onde “se forma

---

<sup>13</sup> Obra do mitologista grego, Sófocles.

<sup>14</sup> Édipo é um personagem que aparece na história com o objetivo maior de mostrar todo um conjunto de tramas capazes de assegurá-lo no poder. O ápice da narrativa é quando, ciente de ter enganado os deuses, Édipo acredita ter conquistado o que tanto almejava: o poder. Porém, não tarda e o personagem é “surpreendido pelo destino” e descobre sua fraqueza diante dos deuses.

ou se deforma, onde aparece e se apaga uma pluralidade emaranhada de objetos” (p.55), ou seja, entre o que é (as coisas) e o que se imagina ser (as palavras), existe um “proferir” (o discurso) e é justamente neste “proferir” que estão presentes diversas conotações, forças, poder e implicações. É neste proferir que o contexto se faz mais evidente, que a autoridade do autor, do conteúdo e do lugar institucional de onde se fala são determinantes para a elaboração e o pronunciar do que é dito. É com base nisso que o autor diz que é preciso ficar, ou pelo menos tentar ficar no nível do próprio discurso, nos discursos tais como podemos ouvi-los ou lê-los.

Trazendo para o âmbito da temática aqui trabalhada, ou seja, os discursos formulados acerca do etnodesenvolvimento quilombola no período de 2003 a 2010, o importante neste caso não é saber necessariamente o que de fato é o etnodesenvolvimento ou qual a noção individual que se tem sobre este tipo específico de política pública, mas antes, entender como se deu (e se dá) o processo de formação e articulação destes discursos e quais as premissas que dão suporte ao desenvolvimento da elaboração deste conjunto discursivo num dado contexto político. Nesta perspectiva, inspirados no papel da análise semiótica do antropólogo Clifford Geertz (1989), nossa proposta é interpretar o fluxo do discurso social, buscando nas “estruturas conceituais do dito” construir “um sistema de análise” (p.37-38) próprio. A estratégia adota será a de analisar as interconexões subjacentes aos discursos sobre desenvolvimento étnico quilombola presentes nas narrativas oficiais e nos documentos aos quais elas fazem referência. Ao apreender as múltiplas estruturas significativas que estão dispostas acerca da noção de etnodesenvolvimento, procuramos construir uma leitura acerca de tais discursos, na tentativa de evidenciar, a partir das irregularidades, e complexidades, as tessituras dos significados que ali se encontram subjacentes.

Este processo será acompanhado por uma “descrição densa”, no sentido que sugere Umberto Eco (1997), uma “supeinterpretação”. Esta postura está baseada naquilo que o autor chama de “semiótica ilimitada” e visa estabelecer que a interpretação pode tomar diversos rumos, desde que sejam reconhecidos os limites e as possibilidades, limites estes que devem ser encontrados no próprio documento, na medida em que ele nos permite ou não perceber a sua referência. Assim, para Eco, uma boa interpretação deve nascer **do** e justificar-se **no** texto, seja esta justificativa encontrada naquilo que foi dito ou mesmo naquilo que ficou implícito, na intersubjetividade. Conforme salienta

Alves (2007) a partir de Eco, “o intérprete pode dar uma volta ao mundo, ir às estrelas, desde que o ponto da partida e da chegada seja o dito na obra” (p.23).

Para fins de sistematização dos momentos de reflexão do trabalho, o dividimos em três capítulos: o **primeiro**, intitulado **Etnodesenvolvimento: debates e perspectivas a partir do cenário internacional**, aborda os debates internacionais em torno da noção de desenvolvimento étnico e a correlação destes aos discursos do Governo Lula; o **segundo**, intitulado **“Brasil: um país de todos”: o discurso de democracia plural e étnica no Governo Lula**, aborda as principais temáticas que envolve a noção de desenvolvimento étnico no Brasil; e o **terceiro**, intitulado **Quilombo, etnia e desenvolvimento nos discursos oficiais do Governo**, aborda a correlação etnia e desenvolvimento no Governo Lula, traçando os principais argumentos que envolvem o segmento quilombo a estas duas noções.



## CAPÍTULO I

### ETNODESENVOLVIMENTO: DEBATES E PERSPECTIVAS A PARTIR DO CENÁRIO INTERNACIONAL

Como sugerimos na introdução, os discursos oficiais sobre a política de desenvolvimento étnico no Governo Lula tem como uma das bases de sua estruturação e legitimidade alguns dos diversos debates, acordos e convenções travados no âmbito internacional há algumas décadas. O presente capítulo procura contextualizar a articulação destes com os discursos oficiais do Governo. Neste momento, o trabalho adota como estratégia investigativa a condução de uma análise que parte da reconstituição dos debates, acordos e perspectivas que deram impulso a difusão da noção de etnodesenvolvimento, situando aí os primeiros cenários discursivos em torno da categoria. O intuito é estabelecer, a partir deste panorama geral, as articulações feitas entre os discursos do Governo Lula sobre desenvolvimento étnico e a sua correlação com os debates internacionais.

A seleção dos documentos aqui trabalhados foi feita com base no critério de recorrência e grau de importância que são dados aos mesmos nos discursos oficiais do Governo Lula. Tal estratégia só foi possível e se fez evidentemente necessária porque através da análise do conjunto dos textos que sistematizam a política de promoção da igualdade racial e desenvolvimento étnico no Governo Lula, percebemos freqüentes citações acerca destes debates, acordos e convenções sobre “minorias sociais”, “populações”, “grupos étnico-raciais” travados no cenário nacional e que tiveram a participação ou a aderência do Brasil. Tais citações nos levaram aos documentos e ao contexto internacional do debate.

#### **1.1 A categoria etnodesenvolvimento no cenário internacional**

A noção de etnodesenvolvimento, enquanto categoria política acionada para reivindicar uma “nova alternativa de desenvolvimento”, surge entre os anos 1970 e 1980 como reflexo de alguns debates realizados em países latino-americanos (Oliveira, 2000; Verdum, 2006). Nestes, estudiosos, representantes governamentais, membros de movimentos sociais e agentes de órgãos bi e multi laterais, frente a uma efervescente

crítica ao modelo economicista de desenvolvimento, apresentaram o propositivo etnodesenvolvimento como estratégia possível para se pensar em um modelo alternativo e ao mesmo tempo específico de desenvolvimento, que fosse capaz de levar em consideração os povos tradicionais e suas diversidades de formas de vida (Lima e Barroso-Hoffman, 2002).

Participante ativo dos eventos que deram surgimento a esta perspectiva de desenvolvimento, o Brasil atuou de forma decisiva no desenrolar destas discussões. Contando com representantes do Governo Federal<sup>15</sup> na relatoria dos documentos oficiais que daí surgiram, o país não só participou do momento de sistematização desta proposta, como também assumiu muitos dos acordos daí decorrentes como diretrizes para o modelo de desenvolvimento nacional. Dentre as influências que estes debates tiveram sobre o cenário brasileiro, podemos destacar, conforme Lima e Barroso-Hoffmann (2002), o reconhecimento formal de alguns **direitos indígenas** inscritos na Constituição de 1988, os quais revelam uma mudança substancial na postura sociopolítica do Estado frente a noção de desenvolvimento.

Partindo da consideração de alguns teóricos que defendem a existência de um marco de surgimento para a categoria etnodesenvolvimento (Verdum, 2002, 2008; Little, 2002), procuramos destacar algumas características de tal cenário. O objetivo é analisar como os discursos sobre etnodesenvolvimento foram se estruturando, para o que apontavam, quais são as categorias acionadas, como são acionadas e sobre quais segmentos sociais incidem.

Para fins de sistematizar a análise e esclarecer quais são as principais referências que impulsionaram o surgimento desta perspectiva de desenvolvimento nos anos 1970-1980, elaboramos o **Quadro I**, o qual aborda, conforme podemos observar, os principais eventos/documentos, órgãos promotores e as localidades onde ocorreram debates sobre desenvolvimento étnico.

---

<sup>15</sup>Na qualidade de representante do Estado brasileiro da época, Darcy Ribeiro participa em 1971 da Conferência de Barbados e da construção do seu relatório. Além deste antropólogo, outros três, entre os 17 no total, eram brasileiros: Carlos A. Moreira, Sílvia Coelho dos Santos, Pedro Agostinho.

**Quadro I**  
**Eventos/documentos de referência para a formulação do termo**  
**etnodesenvolvimento nos anos 70-80**

Ano	Referências citadas	Órgão Promotor	Local
1971	I Reunião de Barbados	FLACSO <sup>16</sup> e UNESCO/ONU <sup>17</sup>	Barbados/Caribe
1980	Reunião com a Subcomissão de Direitos Humanos da ONU	Subcomissão de Direitos Humanos da ONU	Genebra/Suíça
1981	Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e etnocídio na América Latina	FLACSO/UNESCO-ONU	São José/ Costa Rica
1987	Relatório de Brundtland	CNUMAD <sup>18</sup> /ONU	Genebra
1989	Convenção 169 da OIT	OIT/ONU	Genebra

Fonte: As principais referências que propiciaram a formulação deste quadro advém da leitura dos estudos de Lima e Barroso (2002) e da análise dos próprios documentos citados no quadro.

Conforme podemos depreender a partir do conteúdo disposto no **Quadro I**, os eventos citados como àqueles que servem de parâmetro para o surgimento da noção de etnodesenvolvimento abrangem um universo discursivo bastante diferenciado entre si. Tais debates referem-se a temáticas como povos tradicionais, meio ambiente, direitos humanos, o que nos sugere que tal discussão estava envolta por um universo de significados bastante enriquecidos.

Também chamado de “Simpósio sobre Conflito Interétnico na América do Sul”, a Reunião de Barbados concentrou sua discussão na exposição de dados sobre a situação dos “**povos tribais**” em vários países da América. Aqui, as reflexões que deram impulsão à defesa de uma política de desenvolvimento étnico apresentou-se embasada pela referência à “**condição colonial**”, condição esta que, de acordo com o Relatório de Barbados (1971) permanece existente mesmo depois da colonização.

Os índios da América continuam dominados por uma **situação colonial** que se originou com a conquista e que persiste hoje dentro de muitas nações latino-americanas... Vimos que essa situação se manifesta em repetidas atos de **agressão** dirigida contra os **grupos e culturas aborígenes**. (Relatório de Barbados, 1971)

A partir dos conectivos **situação colonial** e **agressão**, visualizamos a formação de uma crítica em torno da permanência das condições de vida dos **povos aborígenes**.

<sup>16</sup> Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

<sup>17</sup> Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), criada em 1946 pela ONU.

<sup>18</sup> Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Esta condição, estruturada sob a lógica do **colonizador/colonizado**, solidificou-se num cenário de referências as “agressão dirigida contra os grupos e culturas aborígenes”, remetendo, portanto, a um pressuposto de necessidade de revisionismo de ações políticas do próprio texto do Relatório de Barbados (1971):

Frente à apresentação desta situação vivida pela população indígena, os discursos que visavam dar resposta a esta realidade enfatizaram a necessidade de se pensar em uma política de desenvolvimento e reparação para estes povos. Junto às propostas lançadas, estruturaram-se as primeiras noções acerca do que mais tarde seria nominado por teóricos como Stavenhagen e Batala (apud Verdum, 2002) como as bases para definição do etnodesenvolvimento. Tais referências podem ser resumidas a partir das citações abaixo, as quais apresentam referências do próprio texto do Relatório de Barbados (1971):

... a criação de um verdadeiro **Estado multi-étnico**, em que cada **grupo étnico** possui o **direito à auto-determinação** e a livre escolha de alternativas sociais e culturais disponíveis. (s/pg)

**Garantir a todas as populações indígenas em virtude de sua distinção étnica, o direito de ser e permanecer si**, vivendo de acordo com seus próprios costumes e moral para a liberdade de desenvolver sua própria cultura. (s/pg)

Já aqui, a menção aos conectivos “**Estado multi-étnico**”, “**grupo étnico**” e “**direito de ser e permanecer de si**”, nos fornece um referencial de desenvolvimento étnico que permeará diversos outros discursos sobre esta temática ao longo das décadas de 1980-1990. Afinal, evidencia-se a tentativa de elevar a questão étnica para o âmbito da esfera de regulamentação e reconhecimento perante o Estado. Além disso, designa-se também, uma referência direta à noção de **grupo étnico**, situando, desta forma, a condição dos sujeitos étnicos diferenciados como sujeitos **auto-determinados**, que carregam em si a capacidade de **desenvolver sua própria cultura**.

Ao longo dos anos 1980, quatro grandes eventos deram segmento aos debates sobre desenvolvimento e “povos aborígenes”. Do conjunto destes eventos, observamos apontamentos que podem situá-los em três principais focos temático: **direitos humanos** (Reunião com a Subcomissão de Direitos Humanos, 1980), **desenvolvimento sustentável** (Relatório de Brundtland, 1987) e **direitos dos povos indígenas** (Reunião de Peritos/São José da Costa Rica e Convenção 169 da OIT).

A ordem de desencadeamento destes debates sugere certa ordem de posicionamento que envolve a questão do desenvolvimento étnico indígena. Tal afirmativa torna-se compreensível se observarmos que, depois dos debates ocorridos nos anos 70, em especial com a Conferência de Barbados (1971), o segmento “étnico”, “local”, “tribal” passa a ser situado num cenário de amplos debates, os quais situam: as condições de vida e existência destes povos no período “depois da colonização” e sua correlação com as noções de direitos humanos; o modelo de desenvolvimento traçado pelos países industrializados/capitalistas e sua “desconsideração” com outras formas de desenvolvimento, a exemplo da “forma” indígena; o reconhecimento de que povos específicos, como os indígenas, aspiram a formas de vidas próprias, sendo necessário se pensar formas de desenvolvimento dos estados nacionais que levem em consideração tais variações.

Permeado por este conjunto de debates, a **Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina (1981)** reúne em um só encontro todas as temáticas anteriormente abordadas. Tendo como um dos principais objetivos refletir sobre uma proposta de “desenvolvimento alternativo” para os povos etnicamente diferenciados, a reunião enfatizou, de forma bastante sistemática e objetiva, possibilidades para se pensar num modelo de desenvolvimento que tenha como foco principal a adequação à condição étnica de cada sociedade. Em outras palavras, a proposta do evento era estruturar um modelo de desenvolvimento que levasse em consideração o desenvolvimento com etnicidade.

Foi assim, a partir deste cenário reflexivo, que a noção de etnodesenvolvimento teve suas primeiras sistematizações no cenário internacional. Contanto com a participação ativa e recorrente de instituições como a ONU e a FLACSO, tais debates muniram-se de um valor político e teórico-acadêmico muito grande, em especial porque procurava sua legitimidade nas referências de Antropólogos<sup>19</sup>, Sociólogos<sup>20</sup> e outros estudiosos, assim como, na força que os acordos e concepções chanceladas pela ONU têm no âmbito das relações internacionais.

---

<sup>19</sup>Darcy Ribeiro (Brasil), Roberto Cardoso de Oliveira (Brasil), Miguel Alberto Bartolome (México), Guillermo Bonfil Batalla (México), Héctor Daniel Bonilla (México), Miguel Chase Sardi (Paraguai), Esteban Emilio Mosonyi (Venezuela), Stefano Varese (Peru), Diego Iturralde (Equador, Advogado e Antropólogo).

<sup>20</sup>Rodolfo Stavenhagen (México), Enrique Valencia (México).

Apesar da relevância deste contexto para o que tange às discussões sobre os direitos dos povos indígenas, não podemos dizer que o mesmo tenha ocorrido com relação a outros segmentos sociais. Conforme podemos observar em alguns documentos formulados a partir dos debates sobre desenvolvimento “étnico”, dos “povos tradicionais”, de “comunidades locais”, somente quase uma década depois, com a adoção mais efetiva da categoria etnodesenvolvimento nos discursos de movimentos sociais e agências internacionais é que tal propositivo passa a ser designado como possibilidade para se pensar o desenvolvimento de outros segmentos sociais<sup>21</sup>.

Entre os pressupostos discursivos que deram surgimento à noção de etnodesenvolvimento nos anos 70-80 e os pressupostos discursivos que deram surgimento à noção de etnodesenvolvimento para os quilombolas, não encontramos uma referência direta entre ambas as formulações. Ou seja, o momento que dá impulso à estruturação da noção de desenvolvimento étnico para indígenas e o que dá impulso para a noção de desenvolvimento étnico para os quilombolas não coincidem, embora, ambos tenham influências dos mesmos órgãos e de grande parte dos mesmos debates e acordos. Todavia, por outro lado, podemos considerar que há uma recorrência constante às inúmeras temáticas que foram abordadas naquele momento (anos 70-80) e às que são abordadas nos discursos sobre desenvolvimento étnico para os quilombolas no Governo Lula. Dentre elas é possível destacar a noção implícita da (1) necessidade de se pensar em formas alternativas de desenvolvimento para os povos diferenciados, (2) a referência aos dados de exclusão e injustiça social vividas por estes povos e (3) a noção de sustentabilidade como filosofia que os regem. Em uma análise comparativa, podemos observar que entre a perspectiva de etnodesenvolvimento formulada por Stavenhagen em 1984 (como resultado da Conferência de Barbados, 1971; 1979) e a definição de

---

<sup>21</sup>No caso dos quilombolas, apesar destes se encaixarem, pelas narradas das agências internacionais, nas noções de povos “tradicionais” ou “étnicos”, ou “locais”, a influência se dá de uma forma muito mais diferenciada, aparecendo de maneira bastante indireta nos discursos internacionais. Tal afirmativa é compreensível se observarmos que, diferentemente do segmento indígena na América Latina, o segmento quilombola apresenta-se como uma realidade essencialmente brasileira, o que o faz ser referenciado não pela sua definição enquanto “quilombola” ou “comunidade remanescente dos quilombos”, mas como “povos tradicionais”, “grupo étnico”, “povos locais”. Diante disso, dada esta particularidade, seguiremos na análise adotando um caminho inverso ao que foi adotado até agora: no lugar de procurarmos nos discursos internacionais a referência ao segmento quilombola, procuraremos nos discursos oficiais do governo Lula, a referência aos debates internacionais que deram base para a formação discursiva da sua política de desenvolvimento étnico quilombola.

desenvolvimento étnico apresentada no Programa Brasil Quilombola (2005), permeia uma série de pontos em comum, conforme demonstrado a seguir.

Na perspectiva de etnodesenvolvimento dos anos 1980:

Objetivar a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas em vez de priorizar o crescimento econômico; embutir-se de uma visão endógena, ou seja, dar resposta à resolução dos problemas e necessidades locais; valorizar e utilizar conhecimentos e tradições locais na busca da solução de problemas; preocupar-se em manter relação equilibrada com o meio ambiente; visar a auto-sustentação e a independência de recursos técnicos e de pessoal e proceder a uma ação integral de base, [com] atividades mais participativas (Stavenhagen, 1984: 18-19 apud Azanha, 2002)

Na perspectiva de desenvolvimento étnico do Governo Lula:

“Busca da ampliação dos direitos sociais e de cidadania, como também fortalecimento da participação quilombola” (p.23); “promoção da melhoria na qualidade de vida, proporcionando um desenvolvimento sustentável em igualdade para todos” (p.25); “formular e implementar ações para superação da pobreza e da miséria em atendimento às demandas emergenciais e estruturais do Programa Fome Zero” (25); “inserir a população em processos de geração de renda, aumentando os trabalhos executados por cooperativas, entre outros sistemas associados” (28). (Brasil - PBQ, 2005)

Percebemos entre a delimitação do que ambas as perspectivas identificam como princípios norteadores do etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico uma base de referência comum ou semelhante, que é: a busca da satisfação de necessidades essenciais (alimentação, saúde, moradia); estratégia de desenvolvimento que enfatiza a necessidade de fortalecimento dos referenciais locais, destacando a importância das práticas endógenas; e foco para estratégias de sustentabilidade. Tal semelhança nos sugere que entre uma perspectiva e outra há um conjunto de fundamentos comuns e que, embora uma não apareça diretamente como fundamento da outra, ambas fazem parte de um projeto comum: a construção de um modelo de desenvolvimento que vise a promoção do desenvolvimento diferenciado e calcado pelos princípios de sustentabilidade e justiça social.

Na tentativa de estabelecer correlações entre um pressuposto e outro de etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico procuramos destacar, além dos objetivos e propostas em comum, outros referenciais que os aproximam. Desta forma, passamos a verificar: como estes discursos haviam sido articulados? Como eram apresentados em suas essências e como se articulavam em suas semelhanças? Como foram pronunciados

e articulados enquanto perspectiva de etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico? E, quais são os enunciados que os narram e os transformam em textos, documentos, políticas nacionais?

Seguindo a proposta de Foucault (1987), segundo a qual é preciso isolar os discursos, investigando-os na sua essência, para depois estabelecer correlações entre eles, analisamos todos os documentos oficiais que discorrem sobre o desenvolvimento étnico no Governo Lula e os principais referenciais que deram surgimento a categoria etnodesenvolvimento ao longo dos anos 1970-80. A partir daí traçamos um perfil sobre o que era citado em um e em outro discurso sobre o referencial de composição destes, destacando as semelhanças e as diferenças.

Como nosso foco analítico são os discursos oficiais do Governo Lula sobre etnodesenvolvimento quilombola, nos detivemos com mais afinco nos documentos que discorriam sobre esta noção no Governo, analisando todos os materiais da política nacional que discorriam sobre ela. Neste caso, destacamos a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), o Programa Brasil Quilombola (2005), o Relatório de Gestão 2003-2006 e o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009). Nos documentos, visualizamos quais eram os eventos internacionais citados como referência para a construção do modelo de desenvolvimento étnico para os quilombolas. Além disso, destacamos também os órgãos promotores dos eventos, as temáticas debatidas e os anos de realização, com o objetivo de observar a recorrência dos mesmos e, assim, traçar um perfil sobre um dado discurso de desenvolvimento.



**Quadro II**  
**Principais eventos/documentos internacionais que influenciaram a estruturação da**  
**noção de desenvolvimento étnico no Governo Lula**

Ano	Principais eventos/documentos	Local
1992	Conferência das Nações Unidas sobre meio Ambiente e Desenvolvimento.	Brasil (Rio de Janeiro)
1993	Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.	Áustria (Viena)
1994	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.	Egito (Cairo)
1995	IV Conferência Mundial sobre Mulher.	China (Beijin)
2001	Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Racismo.	África do Sul (Durban)
2001	Plano da Ação de Durban resultado da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata.	África do Sul (Durban)

Fonte: Textos da (o) PNPIR (2003), PBQ (2005), Relatório de Gestão 2003-2006 (2006) e do PNPIR (2009).

Diante do que foi apresentado no **Quadro II** (assim como no Quadro I), podemos identificar, pelo menos três elementos que são recorrentes nos tipos discursivos: (1) os documentos (eventos, acordos, declarações) que deram surgimento ao debate sobre etnodesenvolvimento/desenvolvimento étnico foram coordenados/organizados pelo mesmo órgão: a Organização das Nações Unidas (ONU); (2) ambas as perspectivas de desenvolvimento abordam além das temáticas específicas (povos indígenas, tradicionais, grupos étnico-raciais), temáticas gerais referentes a direitos humanos, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento e gênero; (3) ambas nasceram como proposta para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento universal, modelo este que tem como finalidade servir de referência para todas as nações.

Aprofundando a análise destas semelhanças, podemos observar que os eventos que são citados como àqueles que deram origem a categoria etnodesenvolvimento nos anos 70-80 e no Governo Lula, existe uma lógica bastante semelhante no que tange ao desencadeamento dos debates. De forma prática podemos dizer que os cenários

escolhidos como marco do surgimento das perspectivas de desenvolvimento, enaltecem, em ambos os casos: (1) momentos de constatação das más condições de vida sofridas pelas “minorias” (Conferências de Barbados e Peritos no primeiro caso e de Durban no caso do segundo); (2) momentos de afirmação dos direitos dos povos tradicionais (Convenção 169 da OIT e Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento); (3) momentos de reflexão sobre direitos humanos e populações de todos os tipos (Reunião com a Subcomissão dos Direitos Humanos da ONU e Conferência Mundial sobre Direitos Humanos); (4) e reflexões sobre desenvolvimento e sustentabilidade ambiental (Relatório de Brundtlandt e Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento).

Observamos que o conjunto de referenciais comuns encontrado entre o discurso de etnodesenvolvimento dos anos 70-80 e o discurso de desenvolvimento étnico quilombola do Governo Lula, fornece a esta(s) perspectiva(s) de desenvolvimento um arcabouço interpretativo que nos permite situá-la(s) para além de suas particularidades enunciativas. Antes, é preciso entendê-las como parte de um projeto maior de desenvolvimento que envolve não apenas as retóricas de alguns Estados Nacionais para referenciar os seus tratos com seus povos tradicionais (índios, quilombolas), mas, sobretudo, como narrativas que envolvem algo maior, como narrativas que falam sobre o pressuposto de minimizar as fronteiras em prol de uma noção de desenvolvimento comum, plural.

Diante de todas estas considerações, pudemos perceber que, sobre estas narrativas, perpassa a evidência de que existe um referencial próprio, que conduz noções, define prioridades e estabelece regras das condições de existência do que deve ou não ser narrado como etnodesenvolvimento. Percebemos que, não é por acaso que o mesmo órgão esteja presente em todos os eventos que dão legitimidade à categoria; não é por acaso que os eventos tenham uma certa regularidade no que tange às temáticas que são abordadas; e, por fim, não é por acaso que cada vez mais, nações do mundo inteiro se reúnam para debater questões que dizem respeito ao desenvolvimento étnico em seus estados nacionais, assinando acordos, estabelecendo prazos e ratificando em suas leis maiores esta prática como um direito dos povos e um dever dos Estados.

## **1.2 A Organização das Nações Unidas (ONU) e o Debate sobre Desenvolvimento Étnico**

A fim de ampliarmos o universo analítico acerca dos discursos sobre etnodesenvolvimento, discutiremos a partir de agora sobre o fato de ser a ONU o grande órgão subsidiário que coordenou todos (ou quase todos) os debates internacionais que dão sustentação a esta perspectiva de desenvolvimento étnico. Para tanto, torna-se necessário traçarmos uma breve abordagem sobre o posicionamento histórico desta instituição frente a implementação de modelos desenvolvimento e direitos humanos. Somente situando este debate é que poderemos entender como a noção de desenvolvimento étnico (etnodesenvolvimento) se articulou no cenário internacional e como, a partir daí, passou a ser articulado discursivamente pelos Estados-Nacionais, inclusive pelo Brasil.

Fundada em 1945, depois da Segunda Guerra Mundial, a ONU é uma organização internacional que nasceu com o discurso de cooperar com a formulação de “direitos”, “promover a segurança internacional” e garantir o “desenvolvimento sócio-econômico” dos países que dela fazem parte. Guiada pelos princípios e diretrizes dos Direitos Humanos, direitos estes elaborados em 1948 pela Comissão dos Direitos Humanos, a ONU atua, sobretudo, como órgão de intermediação entre os conflitos sociais que ocorrem tanto em nível local, em alguns Estados Nações, quanto em nível internacional.

Apresentando um quadro administrativo estruturado por secretarias e conselhos que se organizam por área de atuação, a ONU apresenta como uma de suas principais especialidades a formulação de estudos sobre problemas que afligem a comunidade internacional e que, por seus efeitos, implica em danos aos direitos humanos e as liberdades individuais e coletivas. Diante disso, composta por um conjunto de instâncias administrativas<sup>22</sup>, desde o início de sua formação até os dias de hoje a Organização

---

<sup>22</sup>Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Secretariado, Tribunal Internacional de Justiça, Sistema das Nações Unidas, Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa Alimentar Mundial (PAM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização de Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS), Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros.

desenvolveu uma série de pesquisas sobre os mais diversos tipos de temáticas que envolvem a comunidade mundial.

Assumindo um projeto grandioso, que visa tratar alguns problemas que atingem as populações em todo o mundo de forma cooperativa – “como pobreza, desemprego, degradação ambiental, criminalidade, Aids, migração e tráfico de drogas” (ONU, 2004<sup>23</sup>) – a ONU exerce influência política, social, econômica e ideológica muito grande entre os diversos países do mundo. Em grande medida este poder legitima-se por alguns fatores em especial: (1) a participação de um grande número de países como membros efetivos da ONU (atualmente são 192), (2) a aderência destes países aos programas e projetos formulados por ela; (3) a incorporação dos Direitos Humanos por eles como uma das bases mais representativa do direito internacional; e (4) a forte capacidade de financiamento (através de empréstimos financeiros) de políticas públicas para estes países.

Diante da influência político-ideológica apresentada, podemos dizer que a ONU representa para o cenário internacional mais que uma organização que tem como fim a diplomacia entre os países. A atuação da Organização como formuladora de modelos de desenvolvimento, como propulsora de acordos e direitos, como financiadora de projetos e programas e como coordenadora de eventos para debater sobre problemas e demandas sociais (amplas e específicas), a situou em um plano central no que tange às decisões sobre políticas nacionais e internacionais<sup>24</sup>.

Depois de ter aprovado a Carta de 1948, assegurando uma série de direitos que propõe ser universais a todos os seres humanos, dentre eles o de que “todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção” (DUDH<sup>25</sup>, 1948), a ONU empenha-se em debater e formular uma série de estudos sobre os problemas e realidades específicas dos países

---

<sup>23</sup>Informações colhidas do site da ONU no Brasil: [http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_hist.php](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php).

<sup>24</sup>Como exemplo da influência da ONU nas decisões dos países membro, podemos destacar a criação da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe). Sob coordenação da ONU a Comissão desenvolveu uma série de estudos os quais referenciavam o que para ela seriam as causas do subdesenvolvimento na América Latina. A partir das constatações feitas o órgão elaborou um modelo de desenvolvimento que, dentre outras coisas, sugeria a necessidade de modernizar os países latino-americanos para que estes pudessem se tornar mais industrializados e competitivos. Na mesma perspectiva, podemos destacar os estudos subsidiados pela ONU acerca dos povos tradicionais e minorias religiosas, étnicas, lingüísticas e raciais. Ao identificar realidades de maus-tratos e discriminações contra estes povos, a ONU, juntamente com outras instituições, formula programas e acordos para conter esta realidade.

<sup>25</sup>Declaração Universal dos Direitos Humanos.

membro da Organização. O objetivo era, a partir da análise das questões que atingiam internamente cada país, formular um quadro avaliativo que pudesse servir de referência para os futuros debates, acordos e promulgação de leis (nacionais e internacionais).

Permeando estes feitos da ONU, circundavam discursos de que, a partir dos pressupostos assegurados pelos Direitos Humanos, dever-se-ia formular medidas específicas para alcançar àquilo que este direito universal, em sua generalidade, não garantia. É diante desta atitude que a partir dos anos 1950 uma série de eventos passaram a ser organizados pela ONU e/ou suas agências subsidiárias com o objetivo de refletir sobre “minorias”, “povos tradicionais”, “grupos raciais”, situando-os, agora, como atores específicos de uma luta por direito, liberdade, igualdade e diferença. De forma objetiva, o quadro abaixo fornece um panorama geral acerca destas discussões.

**Quadro III**  
**Acordos e convenções da ONU sobre minorias**

<b>Ano</b>	<b>Documento (Convenção, Conferências, Declarações e Decretos)</b>
1958	Convenção 111 da OIT concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão
1960	Convenção Contra a Discriminação na Educação
1962	Declaração da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial
1965	Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
1966	Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos
1966	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
1967	Resolução 242 da ONU (Reconhece o direito a soberania do povo palestino)
1969	Pacto de São José da Costa Rica/Convenção Americana de Direitos Humanos
1971	I Convenção de Barbados
1972	Conferência de Estocolmo
1978	Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
1978	I Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação
1979	II Convenção de Barbados
1981	Convenção de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina
1983	II Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação
1987	Relatório de Brundtland
1989	Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre Povos Indígenas e Tribais
1992	Eco 92
1994	Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento
1997	Declaração Americana sobre os Direitos dos povos Indígenas
1997	Declaração Universal dos Direitos Indígenas
1997	III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata
2001	IV Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata
2009	V Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata

Fonte: Informações obtidas a partir da observação dos documentos internacionais citados em documentos como: Relatório da Conferência de Barbados (1971), Relatório da Conferência de Peritos (1981), PNPIR (2003) e PBQ (2005).

Se pudermos traçar um perfil do debate da ONU sobre minorias étnicas e sócio-culturais diremos que tal debate gira em torno da tentativa de estabelecer proteção, direitos e uma nova perspectiva de desenvolvimento capaz de abranger estes segmentos. Tal perfil torna-se coerente se observarmos que, conforme nos suscitam os documentos abordados, existe uma certa perspectiva de progressão dos enunciados contidos nestes debates, os quais refletem: (1) **o reconhecimento de que grupos étnico-raciais sofrem preconceito, discriminação e exclusão**, precisando, portanto, serem protegidos pelo Estado; (2) **a necessidade (que decorre da identificação desta realidade) de estabelecer pactos de proteção aos segmentos em questão**, pactos estes que em suas máximas culminam no estabelecimento de direitos; e, por fim, a noção de que, **tais segmentos devem ser apreendidos como agentes que devem ser não só protegidos, mas também, desenvolvidos em suas peculiaridades**.

Conforme podemos observar, já no final dos anos 1950, a ONU começou a abordar a temática “minorias” sob o pressuposto da discriminação por elas sofrida nas esferas emprego e profissão. Durante a **Convenção 111 da OIT de 1958** (Concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão), a Organização afirma que os atributos raça, cor, religião, origem social, ascendência nacional são usadas como parâmetros para imputação de relações de discriminação e preconceito a segmentos sociais minoritário. Da constatação desta perspectiva, emerge uma definição fundamental, a qual servirá de parâmetro para os debates posteriores a cerca das minorias sociais, que é a convenção do que se entende por discriminação. Referenciando as esferas emprego e profissão, a ONU estabelece em 1958 que, considera-se como **discriminação**:

**Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social** que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão. (ONU, 1958, Art.1º, inc 1A da Convenção 111 da OIT)

Se compreendermos que uma das bases fundamentais dos Direitos Humanos (1948) acentua-se, na consideração de que “todos são iguais perante a lei, e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei” (artigo VII) e que “todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração” (artigo VII), entenderemos também que tal enunciado situa-se como um dos principais

mecanismos estabelecidos pela ONU para regulamentar a sua Carta Maior, em um de seus princípios mais enfáticos: a igualdade de todos perante a lei. A especificação da qual trata este artigo, referenciando as distinções que envolvem “raça”, “cor”, “sexo”, “religião”, “opinião pública”, “ascendência nacional” ou “origem social”, funcionam, assim, como uma forma de situar o princípio da “não discriminação” nas suas esferas particulares de acontecimentos. É como se fosse uma forma de dizer, dez anos depois de lançada a Declaração, que o princípio universal que proíbe a discriminação de qualquer natureza tem que ser abrangido em suas formas particulares, já que é revelado sob premissas diferentes.

A partir deste pressuposto inicial, a definição de discriminação foi ratificada em diversos momentos ao longo das décadas seguintes. Tomando forma em outros focos discursivos, a categoria passou a ser acionada para referir-se a discriminação no âmbito educacional<sup>26</sup>, nas relações civis e políticas<sup>27</sup>, nas relações econômicas, sociais e culturais<sup>28</sup>, dentre outras.

Diante disso, dada a variedade de temáticas que passaram a acionar a noção de discriminação como parte de seus debates, tal noção passou a sofrer algumas modificações, abrangendo explicitamente condições de supressão à liberdade, à igualdade e aos direitos humanos, como é o caso da definição de **discriminação racial** abaixo descrita.

Toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em **raça, cor, descendência** ou **origem nacional** ou **étnica** que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em **igualdade de condição**) de **direitos humanos** e **liberdades fundamentais** nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública. (ONU – I Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, 1968)

Conforme podemos observar a partir do enunciado acima, os debates da ONU acerca desta temática passaram a ser cada vez mais específicos, situando-se em debates sobre discriminação em termos de gênero, nacionalidade, raça, etnia, cultura, descendência. É, assim, a partir da especificação destes debates, que a temática

<sup>26</sup>Convenção contra a Discriminação na Educação, 1960.

<sup>27</sup>Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, 1966.

<sup>28</sup>Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966.



discriminação racial e discriminação étnica passarão a constituir um corpo discursivo característico, sendo avaliado sob parâmetros e referências específicas e suscitando soluções diferenciadas dos demais tipos de discriminação.

O impulso inicial da especialização deste debate ocorreu com a elaboração da **Declaração da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial, em 1962**. Afirmando solenemente a necessidade de eliminar, o quanto antes, a discriminação racial no mundo, esta Declaração dá início a uma série de prerrogativas que vão servir de base para as reflexões sobre minorias étnicas e raciais e os problemas gerados pela discriminação, desigualdade, pobreza e exclusão vividas por estes segmentos.

Sistematizado, a partir de **1965**, em forma de **Convenção das Nações Unidas**<sup>29</sup>, o debate sobre discriminação racial e étnica assumirá, desde então, a forma de um acordo internacional que busca, a partir do debate sobre problemas internos, situar parâmetros de responsabilidades gerais sobre a discriminação e o preconceito. Deste documento<sup>30</sup> partirá também a definição de discriminação racial adotada pelo Estado brasileiro, o qual, assinando esta Convenção em 1966 e ratificando-a em 1968<sup>31</sup>, adotará parte de suas disposições em leis e normas federais bem como em programas e políticas públicas, como veremos mais a frente.

Um dos pontos mais emblemáticos que podemos abordar sobre a Convenção de 1965, diz respeito a sua forma de margear novas possibilidades para lidar com os segmentos racialmente discriminados. É a partir deste documento que se prevê, pela primeira vez, algo que seria acionado nas últimas décadas como base dos discursos sobre promoção da igualdade étnico-racial e das ações afirmativas: a possibilidade de tratamento diferenciado entre pessoas de raça ou etnia diferentes. Conforme podemos observar na disposição a seguir, o trato diferenciado dado a atores sociais que sofrem discriminação racial ou étnica, ou qualquer outro tipo de diferenciação que tenha trazido

<sup>29</sup> Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

<sup>30</sup> Levando em consideração as alterações sofridas ao longo das demais conferências e convenções sobre racismo e discriminação racial.

<sup>31</sup> Conforme anunciado no Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969: “HAVENDO o Congresso Nacional aprovado pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que foi aberta à assinatura em Nova York e assinada pelo Brasil a 7 de março de 1966; E HAVENDO sido depositado o Instrumento brasileiro de Ratificação, junto ao Secretário- Geral das Nações Unidas, a 27 de março de 1968”.

prejuízo ao exercício do indivíduo enquanto ser social e humano passa a ser previsto como mecanismo possível para ações de promoção da igualdade e da acessibilidade aos direitos humanos e sociais. No texto da Convenção descreve-se:

**Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção** que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contato que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. (ONU, Convenção de 1965:02)

A visualização da igualdade como um princípio que deve ser contextualizado apresenta-se como principal fundamento deste enunciado. A igualdade, assim como a diferença, não pode ser vista ou apreendida como algo que está dado, que deve ser procurado ou evitado sob quaisquer condições. Antes, pressupõe-se a necessidade de observar, em que tipo de relação a igualdade acaba sendo uma condição “repressiva”, e em que tipo de relação ela acaba sendo um imperativo para a “liberdade” dos indivíduos. Da mesma forma, torna-se necessário entender em qual situação a diferença é apresentada como sinônimo de “afirmação” ou como sinônimo de “negação”, de “discriminação”.

Diante disso, a legitimação da possibilidade de haver tratamento diferenciado entre os segmentos sociais, sem que isso seja traduzido em discriminação, no sentido hierárquico, revela-se como sendo uma forma de normatizar a diferença no campo constitutivo do direito. Além disso, é, na nossa interpretação, uma forma principiante de tornar o reconhecimento da “diferença”, da “pluralidade”, como uma categoria moral e politicamente aceita.

Dando continuidade e ampliando o debate sobre discriminação e “minorias”, em **1966**, a ONU estabelece o **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos**. Neste, os direitos das minorias étnicas, religiosas e lingüísticas aparecem inscritos como disposição sobre o reconhecimento de Estados pluralistas e como possibilidade para implementação de direitos coletivos, conforme podemos observar abaixo:

Artigo 27<sup>32</sup> – **Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas**, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, **conjuntamente com outros membros de seu grupo**, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua. (ONU – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966)

Ao analisar a importância deste artigo para o cenário de legitimação dos direitos dos grupos sociais minoritários perante os Estados Nacionais, Davis (2008) ressalta a possibilidade que o documento suscita de haver o reconhecimento dos direitos das pessoas e dos grupos pertencentes a minorias étnicas, religiosas e linguísticas. Trata-se de pensar nesta perspectiva como sendo uma forma de afirmar os direitos sociais não apenas como direitos que se referem a sujeitos particulares, individuais, mas sim, como direitos que se referem ao indivíduo enquanto sujeito que pertence a uma coletividade, que tem sua identidade afirmada pela relação que desenvolve com os membros de sua coletividade.

Neste sentido, o estabelecimento de um pacto internacional que diz sobre a possibilidade de os indivíduos terem, “conjuntamente com outros membros de seu grupo”, direitos coletivos assegurados, nos suscita o entendimento de que as categorias raça e etnia assumem para este discurso uma legitimidade normativa/legislativa. Isso porque, na condição de acionante de direitos raciais e/ou étnicos, os indivíduos só podem ser apreendidos enquanto sujeitos de uma coletividade racial e/ou étnica.

No mesmo dia em que foi assinado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a ONU declara também o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966). Neste além de haver a ratificação da disposição contida no artigo 27 do PIDCP (1966), elucida-se a Carta das Nações Unidas (1948) como base de formulação e consolidação deste direito.

A partir dos anos 1970, **a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias (ONU)** passou a elaborar uma série de estudos<sup>33</sup> sobre modos

<sup>32</sup> Este mesmo artigo é ratificado na íntegra na Resolução 47/135 (Declaração Internacional dos Direitos de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Linguística) em seu artigo 2º.

<sup>33</sup> Um momento de suma relevância para o debate em torno desta perspectiva pode ser referenciado em 1982, quando o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) solicita à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Promoção das Minorias (da Comissão de Direitos Humanos/ONU) a organização de um grupo de trabalho para estudos sobre populações indígenas. Chamado de Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (UNIWGIP), o grupo foi incubido, segundo Davis (2008), de duas

de implementação dos direitos relativos às minorias étnicas, religiosas e lingüísticas. O objetivo era examinar de perto as experiências dos Estados-Nações, destacando as peculiaridades e diferenças destes no trato às minorias sociais. Como mencionamos, a partir de tal momento, a questão indígena passou a receber atenção mais específica das agências internacionais. Diante do quadro de eventos que se formou, podemos dizer que, no processo de especificação das avaliações sobre as condições dos “povos tradicionais” e etnicamente diferenciados, os povos indígenas foram os primeiros a receber destaque. A partir de um conjunto de debates que, prioritariamente, abordavam a realidade destes povos na América Latina<sup>34</sup>, foram estruturados quadros avaliativos que propiciaram, posteriormente, a especificação destas reflexões para outros segmentos sociais, a exemplo dos quilombolas.

Seguindo uma linha reflexiva semelhante ao que foi feito em Barbados (1971) e Peritos (1981), nas décadas de 1980-90 e início do século XXI, a ONU organizou ainda uma série de outros encontros/acordos, os quais abordaram temas mais abertos, como meio ambiente e direitos humanos, e temas mais específicos, como discriminação racial e étnica. Assim, podemos destacar as **Conferências Mundiais para Combate ao Racismo (1962, 1979, 1981, 1983, 2001, 2009)**, a **Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento**, o **Eco 92**, dentre outras, como marcos regulatórios de tal debate.

Trazendo como ponto em comum a correlação desenvolvimento/etnia e igualdade/raça, o cenário discursivo deste momento nos mostra uma tendência reflexiva que situa as categorias etnia/raça como conectivos do processo de desenvolvimento. Situando a questão racial e étnica a partir de outros dispositivos discursivos, como desenvolvimento sustentável, por exemplo, observamos uma tendência destes debates

---

tarefas: analisar os processos de desenvolvimento implantados pelos Estados Nacionais e sua correlação com os direitos dos povos indígenas; e desenvolver critérios internacionais de desenvolvimento que levassem em consideração a realidade e diversidade inerente aos povos indígenas. Alguns anos depois, em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo como base estes estudos, aprova a Convenção 169 (“a respeito dos povos indígenas e tribais em países independentes”). Ao assegurar, em seu **artigo 1º** “que os membros desses povos usufruíssem em condições iguais dos direitos e oportunidades que as leis e regulamentações nacionais garantem aos demais membros da população” e, em seu **artigo 2º** que a estes devem ser assegurado a “plena regularização dos direitos sociais, econômicos e culturais”, exalta-se a perspectiva de conservação e legitimação política das diferenças.

<sup>34</sup>Reunião de Barbados, 1971; Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e etnocídio na América Latina, 1981; Convenção 169 da OIT, 1989; Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 1997; Declaração Universal dos Direitos dos Índios, 1997.

em estarem sempre em conexão com os demais debates sobre “populações” e “minorias”. Tal afirmativa pode ser percebida a partir do enunciado abaixo, o qual, fazendo parte do texto que compõe o relatório da “Conferência de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata” (2001), destaca outras discussões da qual os países membros desta Conferência devem mantêm diálogo.

Relembramos a importância de se fomentar a cooperação internacional para promover (a) a luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; (b) a efetiva aplicação dos tratados e instrumentos internacionais que proíbam estas práticas, pelos Estados; (c) os objetivos da **Carta das Nações Unidas** neste sentido; (d) o alcance dos objetivos estabelecidos pela **Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorrida em Viena, em 1993, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento ocorrida no Cairo, em 1994, a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social ocorrida em Copenhague, em 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher ocorrida em Beijing, em 1995, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) ocorrida em Istambul, em 1996 e a Cúpula Mundial sobre Alimentação, ocorrida em Roma, em 1996**, assegurando que estes objetivos beneficiem de forma igualitária para todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. (Relatório da Conferência de Durban, 2001:22 item 109)

Junto às referências mais clássicas, como a relacionada aos direitos humanos, situa-se, aqui, no debate sobre “racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata”, o enriquecimento das expressões discursivas, pontuando referências que dizem respeito a gênero, etnia, juventude, meio ambiente, habitação, alimentação, dentre outros. Percebemos, nestas exposições narrativas, a necessidade de se estabelecer uma visão transversal entre as temáticas ora debatidas, de forma a não só pleitear a abrangência destas discussões, como, sobretudo, torná-las legítimas frente à sociedade. Afinal, se o racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância incidem sobre todos estes aspectos sociais, nestas diversas possibilidades, nada mais legítimo do que debater, nas amplitudes nacionais e internacionais, aspectos destas realidades.

Nas inúmeras conferências sobre discriminação racial e outras, estes diversos aspectos abordados pelo enunciado disposto acabaram sendo absolvidos entre as metas e objetivos traçados pelos planos de ações. Entre estas, podemos observar referências que dizer: “a preservação e a promoção da tolerância, do pluralismo e do respeito à

diversidade podem produzir **sociedades mais inclusivas**” (Durban, 2001); “todos os seres humanos nascem iguais e livres em dignidade e direitos e têm o potencial de contribuir construtivamente para o **desenvolvimento e bem-estar** de suas comunidades” (idem); “a **pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas** estão associadas ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlatas” (ibidem); “os Estados devem reforçar as medidas e políticas públicas em favor das **mulheres e jovens** de origem africana” (idem); “partilhar tecnologias e práticas bem sucedidas na melhoria da **saúde** humana e do **meio ambiente** em todas as áreas” (ibidem).

Analisando por um ângulo inverso, percebemos que não somente as discussões sobre discriminação racial apresentam-se permeadas por um conjunto de temáticas transversais. Nos debates sobre meio ambiente e desenvolvimento, por exemplo, a temática etnia aparece presente em quase todas as reflexões deste tipo. Podemos perceber tal correlação a partir do enunciado abaixo, o qual, dispondo sobre um dos princípios da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), aborda:

**Os povos indígenas e suas comunidades, assim como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus conhecimentos e práticas tradicionais.** Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável. (Princípio 22, Eco 92)

Tendo como base a correlação “comunidades locais”, “ordenação do meio ambiente” e “desenvolvimento”, o enunciado disposto aponta para a sistematização de uma perspectiva reflexiva que transpõe a ênfase do debate sobre “minorias” de uma perspectiva que envolve, essencialmente, discriminação/preconceito, para uma perspectiva que envolve desenvolvimento/sustentabilidade. Tal propositivo não sugere que as questões que envolvem minorias étnico-raciais estejam à margem do processo de discriminação, porém, designa sua focalização discursiva para um outro aspecto: que é o do pensar as “minorias” a partir do pressuposto de desenvolvimento (sustentável).

Diante desta perspectiva, observamos entre os enunciados desta Conferência a vinculação entre, pensar sobre uma “nova perspectiva de desenvolvimento” para a sociedade contemporânea, e, estreitar os laços entre o respeito às “comunidades locais”,

assim abordadas pelos discursos da Conferência como àquelas que têm “identidade”, “cultura” e valores “tradicionais”. Reafirmando os princípios da Conferência de Estocolmo (1972)<sup>35</sup> e os do Relatório de Brundtland (1987)<sup>36</sup>, a Conferência sobre meio ambiente apresenta, na Agenda 21<sup>37</sup>, um conjunto de dimensões que traduzem a relevância das “comunidades locais” para a promoção de um desenvolvimento que é chamado de sustentável. Trazendo um recorte específico, a população indígena, o capítulo 26 do documento, intitulado “Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades” dispõe:

As populações indígenas e suas comunidades têm uma relação histórica com suas terras e, em geral, descendem dos habitantes originais dessas terras. No contexto deste capítulo, **o termo "terras" abrange o meio ambiente das zonas que essas populações ocupam tradicionalmente... Durante muitas gerações, eles desenvolveram um conhecimento científico tradicional holístico de suas terras, recursos naturais e meio ambiente...** Tendo em vista a inter-relação entre o meio natural e seu desenvolvimento sustentável e o bem estar cultural, social, econômico e físico das populações indígenas, os **esforços nacionais e internacionais de implementação de um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável devem reconhecer, acomodar, promover e fortalecer o papel das populações indígenas e suas comunidades.** (Agenda 21, 1992)

O enunciado disposto, muito rico em referências que situam o debate sobre minorias na década de 90, nos apresenta uma série de propositivos que poderiam resumir o debate internacional sobre minorias. Tais referências dizem respeito às

---

<sup>35</sup>Realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, tal Conferência destaca-se por ser considerada a primeira atitude mundial na tentativa de estabelecer novos parâmetros de organização da relação Homem/Meio Ambiente. Neste momento, emergiam as primeiras reações ao modelo de desenvolvimento em voga, o qual, de acordo com as discussões postas no evento, não satisfazia as necessidades humanas em sua amplitude.

<sup>36</sup>Sistematizado em forma de um modelo de desenvolvimento para todos os países do mundo, a perspectiva da sustentabilidade, tomou força, primordialmente, a partir de 1989, quando numa reunião promovida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), foi elaborado o Relatório de Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum (CMAD, 1987 in Fundação Getúlio Vargas, 1991). Neste, o conceito de sustentabilidade é apresentado como um modelo alternativo de desenvolvimento, elegendo como propositivo principal a intrínseca relação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental e humana, sobretudo em seus aspectos sociais. Conforme descrito no próprio Relatório (Idem: 46-47): “Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas de outros tipos.”

<sup>37</sup>A agenda 21 trata-se de um programa de ação direcionado para a construção de um novo padrão de desenvolvimento. Estruturado por 40 capítulos, o texto dispõe sobre um conjunto de diretrizes que pensa no desenvolvimento como sendo um conectivo entre preservação ambiental, justiça social e eficiência econômica. Reunindo governos e instituições da sociedade civil de 179 países, o documento tornou-se o mote preparatório para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Eco 92).

seguintes ênfases abordadas no enunciado: (1) a população indígena e sua relação histórica com a terra; (2) os povos indígenas e seus conhecimentos tradicionais; (3) e a “inter-relação” entre “meio natural”, “desenvolvimento sustentável” e “bem-estar cultural, social, econômico e físico”.

A partir destes três focos de referência podemos dizer que o debate sobre povos tradicionais, representado pela alusão aos povos indígenas, toma um rumo que estrutura-se sob a lógica do “direito histórico”, do “direito de posse”, do direito de desenvolver-se a partir de suas relações sócio-espaciais, sócio-culturais. A relação a qual ora foi estabelecida entre “índio-terra”, “índio-saber endógeno”, “índio-sustentabilidade”, nos mostram que, os discursos internacionais sobre “minorias” abordam entre suas narrativas uma progressão que vai, dos debates sobre a necessidade de reconhecer as relações discriminatórias que subjazem a vida destes povos, perpassa pela ênfase sobre necessidade de protegê-los e chega à necessidade de desenvolvê-los e/ou apreendê-los como parte deste processo. Estrutura freqüente em todos os demais debates.

Seguindo uma linha semelhante, porém trazendo um outro recorte, a Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento (1994) aborda a necessidade de se pensar o desenvolvimento das populações e dos povos indígenas a partir da observação dos aspectos da “identidade”, “cultura” e “interesses” específicos.

Princípio 14. Ao considerar as necessidades de população e de desenvolvimento dos povos indígenas, **os estados devem reconhecer e apoiar sua identidade, cultura e interesses, e capacitá-los para participarem plenamente da vida econômica, política e social do país, principalmente no que diz respeito a sua saúde, educação e bem-estar.** (Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento, 1994)

Neste enunciado, podemos observar a relevância que os aspectos destacados têm no processo de consolidação do pensamento sobre populações e desenvolvimento. Fica evidente nesta citação, assim como na citação do texto da “Agenda 21”, que os aspectos endógenos das populações são dotados de um valor político bastante relevante, sendo considerados ferramentas para a prática de um desenvolvimento que visa trazer um bem-estar mais abrangente, levando em consideração os aspectos culturais, sociais, ambientais, dentre outros.



Além disso, semelhante ao que é evidenciado nos textos da Conferência de Durban (2001) e do Eco 92, apresenta-se na conferência sobre populações e desenvolvimento uma exaltação do papel dos povos/populações/comunidades no âmbito das tomadas de decisões. Trata-se de um discurso que enfatiza o processo de desenvolvimento destes povos como um processo de participação dos mesmos, no qual, os seus referenciais de vida, economia, política e sociedade, vão servir de base para a promoção do bem-estar deles.

Tentando estabelecer uma correlação entre os três tipos de debates anteriormente citados<sup>38</sup>, podemos dizer que, apesar de todas as diferenças que tornam cada universo reflexivo específico, os seus debates se cruzam em um ponto comum, que é, pensar em uma perspectiva de desenvolvimento que, dentre outras coisas, leve em consideração: (1) a diversidade de povos existentes, (2) a viabilidade do desenvolvimento para o homem e a natureza e (2) a igualdade de tratamento com base nas diferenças de realidades. Demonstrem, ainda, que, há uma crescente emergência de reflexões cada vez mais enfáticas da necessidade de se correlacionar **direitos humanos, eliminação das desigualdades étnico-raciais e desenvolvimento dos povos minoritários/tradicionais**, traduzidos pelas referências ao **direito de desenvolver, direito de preservar as formas específicas de vida e direito de ter bem-estar**.

Todo esse debate sobre povos, minorias, grupos raciais e desenvolvimento foi acompanhado por uma série de reflexões que punham em cena a contestação do modelo econômico de desenvolvimento. Dentre outras coisas, enfatizava-se a necessidade de se pensar em um modelo de desenvolvimento que, além de progresso econômico, agregasse diversidade cultural, étnica e racial.

Diante destes debates, ao longo dos anos 1990 e início do século XXI, uma série de medidas foram adotadas pela ONU a fim de ratificar e abranger os direitos destes povos. Tomemos como referência a Resolução 47/135 da Assembleia Geral da ONU (1992), a qual dispõe sobre a Declaração Internacional dos Direitos de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas; a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (CNUMAD, 1992), tentando conciliar

---

<sup>38</sup>Conferências sobre Eliminação do Racismo e Discriminação Racial (2001), Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Eco 92) e Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento (1994).

desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas naturais; a organização da Comissão Mundial da UNESCO (União Nacional de Organização da Educação, da Ciência e Tecnologia), a qual resulta na elaboração do relatório intitulado “Nossa diversidade criativa” (UNESCO, 1997).

Reafirmando um dos propósitos básicos das Nações Unidas, que é o desenvolvimento e estímulo do respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a Resolução 47/135 (1992) da Assembleia Geral da ONU ratifica o compromisso com a não discriminação, seja por motivo de raça, etnia, nacionalidade, religião ou quer outro tipo. Conforme apresentado no artigo 1º desta resolução:

Os Estados protegerão a existência e a identidade nacional ou étnica, cultural, religiosa e linguística das minorias dentro de seus respectivos territórios e fomentarão condições para a promoção de identidade.

Tal resolução aglutina em seus artigos um resumo de diversos outros acordos e temáticas já estabelecidos em outros momentos, como na Convenção 169 da OIT e nas Convenções Internacionais sobre a Eliminação de todas as Formas de Racismo (1965, 1978, 1983, 1997, 2001).

Outro dado importante realizado pela ONU em torno do debate sobre minorias advém como resultado do trabalho da Comissão Mundial da Unesco (União Nacional de Organização da Educação, da Ciência e Tecnologia), quando a mesma elabora o relatório *Nossa diversidade criadora* (1997). Responsável por organizar estudos sobre cultura e diversidade, tal Comissão tem como tradição apresentar em suas abordagens a necessidade de construção de um olhar mais crítico acerca da relação cultura/desenvolvimento. De um modo geral, suas análises partem da abordagem segunda a qual, historicamente, houve uma intrínseca sobreposição do viés econômico de desenvolvimento sobre os demais aspectos que a noção de desenvolvimento poderia suscitar, a exemplo dos aspectos culturais. Diante disso, lançando mão de novos paradigmas tanto sobre o papel da cultura tanto sobre o próprio entendimento da cultura, o relatório *Nossa diversidade criadora* (1997) evidencia a necessidade de se pensar no processo de diversidade cultural não como um obstáculo ao desenvolvimento nacional, mas antes, como um dos aspectos fundamentais deste. Além disso ressalta ainda a necessidade de se pensar a cultura não como um conjunto de “belas artes” ou

monumentos arquitetônicos, mas sim como um patrimônio vivo, que esta no sistema de valores, nas crenças religiosas, nos modos de vida, nas pessoas.

A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. **Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é tão necessária para o gênero humano, quanto a diversidade biológica o é para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.** (UNESCO, Relatório Nossa Diversidade Criadora, 1997)

A partir do enfoque dado pelo documento, podemos dizer que este trás à tona estudos que enfatizam a valorização da cultura e o desenvolvimento como se fossem sinônimos, não sendo possível um sem a necessária existência do outro. Dessa forma, evidencia-se a perspectiva de que ao mesmo tempo em que as atividades culturais promovem o desenvolvimento econômico, as políticas de desenvolvimento devem ter uma face mais humanística, que leve em conta a própria cultura e suas diversas formas de ser e manifestar-se.

As últimas realizações da ONU em torno do debate sobre “minorias” concentraram-se nos encontros para discutir sobre a discriminação racial e outras, demarcadas pela atualização dos debates, estabelecimento de planos de ação e encontros de revisão e monitoramento das metas. De um modo geral, estas vêm funcionando como forma de manter a discussão sobre discriminação racial e outras no cerne das preocupações internacionais, a fim de garantir que os acordos não se resumam a meras formalidades políticas.

Além disso, evidenciamos ainda que, nos últimos anos, várias agências bilaterais e internacionais de desenvolvimento vêm mostrando maior preocupação em reconhecer, nas suas políticas e programas, os direitos dos povos indígenas e das minorias populacionais, étnicas. Com isso, os discursos sobre promoção do desenvolvimento têm recebido um referencial mais diversificado, abrangendo questões sobre sustentabilidade, pluralismo, multiculturalismo, direitos humanos, igualdade social e racial e desenvolvimento.

### 1.3 A articulação internacional da percepção sobre etnodesenvolvimento no Governo Lula

Conforme pudemos observar anteriormente, a formação dos discursos sobre promoção do desenvolvimento étnico-racial consubstancia diversos referenciais, abrangendo inúmeras conferências, reuniões e acordos internacionais. Além disso, trata-se de um universo discursivo que contempla uma gama bastante diversificada de temáticas, indo desde referências que envolvem o meio ambiente (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco 92) àquelas que envolvem os direitos humanos (Conferência sobre Direitos Humanos e Sociais, 1993 e Conferência sobre a Mulher, 1995); desde temas que envolvem povos tradicionais (Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, 1994) a temas que referenciam questões sobre discriminação e desigualdade racial (Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação, Xenofobia e Intolerância Correlatas - Durban, 2001).

Diante deste entendimento, a partir de agora traçaremos um perfil sobre a influência destes debates internacionais na formação dos discursos sobre desenvolvimento étnico no Governo Lula. Procuramos perceber de que forma a agenda nacional de desenvolvimento prevista este Governo, elege as discussões e os discursos internacionais, no que tange às suas diretrizes políticas, para a formação de um modelo de etnodesenvolvimento para o segmento quilombola.

O primeiro discurso oficial formulado no Governo Lula sobre a questão étnico-racial foi anunciado em **1º de janeiro de 2003**, durante pronunciamento de posse do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. Neste momento, de forma breve, o Governo anuncia a existência da discriminação contra comunidades indígenas e negras no Brasil.

Apesar de todas as crueldades e discriminações, especialmente contra as comunidades indígenas e negras, e de todas as desigualdades e dores que não devemos esquecer jamais... (Silva (a), 2003 (a))

Ainda que de forma aparentemente rápida, o reconhecimento desta realidade brasileira, desta realidade que demonstra-se “cruel” e “discriminatória” contra minorias, nos sugere a relevância, pelo menos em termos discursivos, que a questão racial tem frente aos discursos de tal Governo. Conotação muito forte não porque esteja presente

em um discurso do maior representante político do país, mas, sobretudo, pelo tipo de discurso e pelas circunstâncias no qual aparece: trata-se de um discurso de posse, de um momento em que o representante político, recém empossado, aborda de forma sintética, e ratificadora, os objetivos principais de seu Governo, reafirmando o seu compromisso com a população a qual representa.

Ratificando o enunciado inicial, ainda no mesmo pronunciamento, o então presidente fala da necessidade de cooperação do Brasil com os órgãos multilaterais, em especial a ONU, referenciada por diversas vezes como órgão capaz de preservar a paz, a segurança internacional, o desenvolvimento social e econômico, a igualdade, a preservação ambiental.

**Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas,** a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. (Idem)

**Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências** instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação da defesa dos direitos humanos e da preservação do meio ambiental. (Ibidem)

No dia seguinte, **02 de janeiro de 2003**, em seu discurso de posse no Parlamento, Lula ressalta a importância dos Direitos Humanos para a sua política de governo.

É o primeiro dia de combate à fome e eu tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa todo santo dia tomar café, almoçar e jantar porque isso não está escrito no meu programa, isso está escrito na **Constituição brasileira**, está escrito na **Bíblia**, está escrito na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (Silva (a), 2003 (b))

Numa perspectiva discursiva que equipara os Direitos Humanos à Constituição Brasileira e à Bíblia, traça-se, aqui, o tripé que, no nosso entendimento, permeará as narrativas de todo o processo de condução do Governo Lula: (1) a retórica da crença nos direitos constitucionais brasileiros; (2) a afirmação do respeito aos acordos internacionais, em especial o dos Direitos Humanos; e (3) a “fé” (crença) numa possibilidade de mudança.

Correlacionado tais referências para a abordagem do Governo Lula acerca da questão racial e étnica, podemos dizer que, já nestes primeiros discursos oficiais, encontra-se delineado um quadro de referência para o entendimento da política de

desenvolvimento étnico-racial do Governo. O tema passa a ser parte da agenda política do Governo e do Estado. A partir do que fora mostrado até o momento, podemos verificar, nestes discursos, afirmativas que abordam: (1) a crítica a discriminação contra “comunidades negras” como uma questão que atinge aos direitos constitucionais e aos acordos internacionais; (2) a crença na possibilidade de uma nova perspectiva de desenvolvimento para o país, de forma a contemplar os diversos segmentos sociais e suas diversidades de formas de vida; e (3) a ratificação da necessidade de atuar conjuntamente com órgãos multilaterais para conseguir um maior desempenho do projeto de Governo.

Diante deste cenário, o primeiro documento oficial sobre desenvolvimento étnico-racial no Governo Lula foi estruturado. Foi tomando como referência os **acordos e convenções internacionais**, em especial sobre o racismo e os direitos humanos, assim como os **acordos e leis brasileiras**, que o Governo dispôs a **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003)**<sup>39</sup>. Caracterizada por ser um documento que abrange entre as suas disposições uma série de regulamentações sobre o segmento racial (negro em geral) e étnico (quilombola em específico) brasileiro, a PNPIR (2003) pode ser entendida aqui como um texto que, em forma de política nacional, apresenta as propostas e diretrizes do Governo para com a população negra no Brasil. Neste texto, inúmeras menções sobre direitos, acordos e convenções referentes à população negra são apresentados e acionados como base legítima para situar a questão étnico-racial no plano das ações do então Governo. Dessa forma, tendo em vista a abordagem da por este documento, podemos observar, dentre outras correlações, a articulação feita entre os discursos de igualdade racial e desenvolvimento étnico do Governo Lula com os discursos formulados em termos de direitos, convenções e acordos.

Dentro do quadro de referências apresentados no texto da PNPIR (2003), está a **Constituição Federal de 1988**, anunciada como primeira base legítima do Governo para a elaboração e regulamentação da Política que apresenta.

**A Constituição Federal de 1988**, refletindo com fidelidade o esforço realizado pelo **Movimento Negro** no sentido de pautar a temática da igualdade racial na agenda política do Estado brasileiro, registra um

---

<sup>39</sup>E, depois, a partir desta, o Programa Brasil Quilombola (2005) e sua conseqüente proposta de desenvolvimento étnico para as comunidades remanescentes dos quilombos.

expressivo leque de preceitos antidiscriminatórios, alguns dos quais passam a ser relacionados a seguir. (Brasil/PNPIR, 2003:07)

Figurando a representação do maior documento legislativo nacional, a Constituição é tomada neste enunciado como o documento que demarca um dos primeiros momentos de sistematização legislativa do Estado brasileiro em prol da igualdade racial. Apresentada como aquela que “afirma o caráter pluriétnico da sociedade brasileira” (PNPIR, 2003:03), como aquela que dá legitimidade ao direito das “terras para os remanescentes dos quilombos” (Idem, p.8), como aquela que “criminaliza o racismo” (ibidem), e como aquela que reflete com fidelidade as aspirações do Movimento Negro (ibidem, p.7), a Constituição aparece, aqui, como a figuração do documento nacional que dá legitimidade aos principais focos da PNPIR (2003) do Governo Lula.

No mesmo texto da PNPIR (2003), a **Conferência de Durban (2001)** aparece citada como um dos referenciais internacionais para a elaboração do documento. O aspecto ressaltado enfatiza o “Plano de Ação de Durban”, o qual é apresentado como a conclamação dos governos e da sociedade civil no processo de elaboração de medidas globais para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da intolerância e da xenofobia.

**Plano de Ação de Durban, produto da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**, no qual **governos e organizações da sociedade civil**, de todas as partes do mundo, foram conclamados a elaborar medidas globais contra o racismo, a discriminação, a intolerância e a xenofobia. Desse documento extraíram-se os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. (Idem, 06)

Se compararmos os mecanismos discursivos utilizados para apresentar o documento da Conferência de Durban e os utilizados para apresentar a CF/88, perceberemos que, em ambos os casos, reafirma-se o caráter participativo da sociedade civil no processo de elaboração dos documentos. Nos dois enunciados, a referência sobre a participação da sociedade civil parece dar legitimidade tanto aos documentos em si, quanto ao fato de o Governo Lula estar usando estes documentos como referências de discursos sobre política de promoção da igualdade racial.

Sobre o enunciado que dispõe sobre a Conferência de Durban (2001), percebemos ainda, em comparação com o que dispõe sobre a CF/88, a reafirmação da

temática racial como uma questão que abrange “os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro”. Trata-se de ratificar que, mais do que uma questão que abrange a política de um governo, tal questão está acionada no conjunto das preocupações do Estado brasileiro como um todo, seja pelos acordos internacionais dos quais o País faz parte, seja pela Constituição Federal que regulamenta a questão racial frente aos direitos constitucionais brasileiros. Este propositivo nos remete a entender que, se a questão racial, assim como o “Programa de Durban”, nos são apresentados como uma problemática de enfrentamento do Estado, isso significa que, as questões “africanas e afrodescendentes”, dos “povos indígenas”, dos “migrantes”, dos “refugiados” e de outros segmentos sociais discriminados, fazem todas, parte das áreas de abrangência do Estado brasileiro.

Traduzida na forma de sistematizar seus discursos sobre a questão racial e étnica no Brasil, e mais que isso, numa forma de sistematizar seus discursos de governo harmônico com os acordos e convenções internacionais, assim como com as demandas da sociedade, o Governo Lula estrutura o documento de onde partirão todos os debates sobre promoção da igualdade racial em seu Governo. Traduzida na forma de Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), tal documento passa a ser o referencial de onde partem todos os discursos oficiais que se referem ou envolvem a questões raça/etnia neste Governo. Conforme mencionado no próprio texto da PNPIR:

É, portanto, por meio do presente instrumento político que o governo brasileiro buscará enfrentar, neste início de milênio, o imenso desafio de eliminar a secular desigualdade racial que, no Brasil, afetou vários grupos, em especial a população negra. **Será a partir da implementação dessa Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, rumo a uma sociedade mais democrática, que se reverterão os efeitos perversos de séculos de discriminação.** (Brasil/PNPIR, 2003: 13)

Diante da tarefa de “reverter os efeitos perversos de séculos de discriminação”, a PNPIR (2003) torna-se o primeiro documento normativo do Governo Lula, e a primeira política nacional de promoção da igualdade racial, a tratar, de forma sistemática e específica, da questão racial e étnica no Brasil. Contemplando os “vários grupos” atingidos pela discriminação, em especial a população negra, este documento deve ser entendido como o ponto de referência de todas as demais políticas e programas que trataram de temáticas que envolvem a discriminação, com algum destaque para a temática étnico-quilombola.



Mantendo a coerência com o documento base, os discursos sobre desenvolvimento racial nos dois mandatos do Governo Lula tiveram como referencial básico os princípios e diretrizes estabelecidos na PNPIR (2003). Todavia, ao longo dos inúmeros debates que foram ocorrendo, novos enfoques passaram a ser agregados àqueles, dando a noção de desenvolvimento étnico e racial pressupostos mais alarguecidos. Em grande parte, isso adveio da realização e/ou participação do Brasil em inúmeros eventos (locais, nacionais e internacionais), promovidos pelo próprio Governo ou por órgãos com quem o mesmo mantinha relações, em especial a ONU. Além disso, ressalta-se como fator preponderante desta especificação, a emergência de demandas sociais em luta por causas específicas, a exemplo da luta dos quilombolas pelo direito de titulação de suas terras.

É como reflexo destes debates e da ampliação do discurso sobre a igualdade racial que a noção de desenvolvimento étnico vai receber um corpo discursivo específico no âmbito das narrativas do Governo Lula. É como consequência dos inúmeros eventos nacionais e internacionais, das inúmeras mobilizações políticas dos movimentos sociais, dos inúmeros documentos normativos que surgiram para regulamentar a política de promoção da igualdade racial que o desenvolvimento étnico passa a ser apreendido em um diálogo entre o étnico e racial, como parte de um projeto de desenvolvimento que apreende a questão quilombola como uma questão geral (racial) e como uma questão específica (étnica).

Conforme apresentado pelo “Relatório de Gestão 2003-2006”, depois da aprovação da PNPIR (2003) diversos eventos ou estudos foram realizados pela Secretaria Especial de Promoção a Igualdade Racial (ou tiveram a sua participação) na busca de estruturar um quadro de referências sobre a realidade das comunidades remanescentes dos quilombos e/ou comunidades tradicionais no Brasil. Tais eventos ou estudos, que assumiram de dimensões locais à dimensões internacionais procuraram de alguma forma ressaltar a realidade particular destes povos, inserindo-os numa perspectiva de raça, mas também de etnia, de cultura, de tradicionalismo, de sustentabilidade, de direitos humanos, de desenvolvimento.

Enquanto representante majoritária responsável pela implementação da política de igualdade racial no Brasil, a Seppir participou da coordenação de inúmeros eventos

cujo debate priorizava: (1) o reconhecimento da realidade das comunidades negras e/ou discriminadas no Brasil; (2) a disseminação dos direitos devidos a esta população; e (3) a tentativa de formular um quadro de referências, junto com a comunidade e órgãos internacionais, para implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial. O objetivo da Secretaria em promover tais tarefas pautava-se, sobretudo, na atribuição de uma de suas tarefas, qual seja, elaborar uma política de desenvolvimento racial que tivesse como base a participação da sociedade na definição das prioridades e o respeito aos acordos internacionais (PNPIR, 2003).

A fim de reafirmar e cumprir o modelo de gestão adotado pelo Governo Federal, a Secretaria passou a desenvolver uma série de estratégias de ação com o objetivo de debater com representantes políticos, intelectuais e membros da sociedade civil sobre as temáticas que envolviam a questão racial no Brasil.

Concentrando-se, primeiramente, na realização de eventos locais/regionais, a Seppir organizou, entre 2003 e 2005, 26 conferências estaduais e mais de 1.332 municipais e ou regionais (Relatório Final da I Conapir, 2005). Contando, conforme disposto neste Relatório, com mais de 25% da totalidade dos municípios brasileiros, tais eventos funcionaram como preparação das comunidades para a participação na I Conapir e como forma de a Secretaria poder fazer um mapeamento das principais necessidades das população/comunidades negra/étnica brasileira. De um modo geral, os encontros reuniram os principais representantes das comunidade/populações, sendo estes realizados em forma de temáticas, a exemplo das relacionadas a moradia, terra, saneamento básico, renda e conflitos.

O envolvimento sociedade civil e Estado, estabelecido a partir destes encontros locais, pode ser entendido aqui como uma estratégia do Governo para agir de forma coerente com algumas das estratégias de ação definida pelas organizações internacionais. Tendo como referência o Plano de Ação de Durban (2001), podemos observar que um dos principais focos de ação está ligado à estratégia de sempre manter comunidade e Estado em diálogo, isso porque, de acordo com o documento, além de ser condição indispensável levar em consideração a participação da sociedade nas esferas

de decisão das prioridades, existe uma maior possibilidade de os projetos serem mais bem-sucedidos<sup>40</sup>.

A partir do que fora debatido nos encontros locais/regionais, alguns eventos nacionais foram organizados, dentre eles a I e a II Conapir, realizadas respectivamente em 2005 e 2008. Estas Conferências representam a conformação de momentos bastante significativos para a consolidação e legitimação da política nacional de promoção da igualdade racial do Governo Lula, sobretudo porque, representam momentos em que Estado, movimentos sociais, comunidades e representantes de agências internacionais, encontra-se juntos, realizando uma ação de estreitamento do diálogo sobre a questão racial e étnica no Brasil. Ao reunir segmentos sociais com demandas tão diferenciadas, as conferências nacionais transformam-se em momentos que demarcam a exposição de demandas particulares em torno da questão racial, passando, assim, a demandar por um olhar mais diferenciado por parte desta política de governo, conforme evidencia o próprio texto do Relatório da I Conapir:

Foram diálogos como esses que possibilitaram uma melhor compreensão das especificidades de cada raça/etnia representada e mostraram ao Brasil um conjunto rico e coeso de propostas para a construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005: 08)

Assim podemos dizer que o diálogo articulado entre Estado, movimentos sociais, comunidades e representantes de agências internacionais deram a questão racial um caráter de maior peso. Deixando de concentrar-se apenas entre um grupo de representantes interministerial, tais debates foram de fundamental importância para que a questão racial e étnica no Governo Lula fosse movida para um espaço mais socialmente reconhecido, tornando-se, assim, objeto de ativação e reivindicação por parte tanto da população negra, quanto por parte daquelas que sofrem discriminação outras formas de discriminação.

---

<sup>40</sup>Para Verdum (2006), o envolvimento sociedade civil e Estado está mais ligado ao propósito de preparar as comunidades para receberem as políticas formuladas pelas agências internacionais ou pelos governos. É uma estratégia para que os programas de desenvolvimento sejam recebidos de forma menos impactante nas comunidades e com maiores possibilidades de adequação ao modelo ou estratégia de desenvolvimento apresentada.

Em parceria com o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) organizou a **I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005)**. Realizada em Brasília e tendo como tema “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade”, a Conferência contou com a participação de diversos grupos étnicos e raciais, dentre eles os índios, quilombolas, ciganos, representantes do movimento negro, conforme disposto no texto o Relatório da I Conapir (Brasil, 2005:10):

Enfim, negros, indígenas, ciganos, judeus, árabes e palestinos juntaram-se para apontar diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Apresentada pelos discursos oficiais do Governo como o primeiro grande passo rumo à consolidação “de um modelo de gestão participativa”, a referência a diversidade dos segmentos sociais que participaram da I Conapir (2005) situa-se num universo discursivo que atua como mecanismo para legitimar a eficiência do diálogo do Governo entre política étnico-racial e sociedade civil. Em outras palavras, tal referência funciona como uma forma de reafirmar a grandiosidade da questão étnico-racial (apresentada aqui não apenas como uma questão do segmento negro brasileiro), mas como forma de mostrar a abertura do Governo a estas diversas formas de se perceber a questão racial.

Tal estratégia discursiva é aplicada em diversos outros momentos dos discursos oficiais do Governo Lula, dentre eles, àqueles que buscam enfatizar a importância das conferências nacionais de promoção da igualdade racial para a consolidação de um governo mais democrático e atento às reivindicações de todos os brasileiros. No trecho que segue, podemos observar esta referência a partir da correlação feita entre a I Conapir (2005) e a sua relevância para a “visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira”, como é o caso das questões do povo indígena e cigano.

**A I Conapir propiciou a reivindicação de respeito e dignidade e a visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira.** Ressaltam-se, aqui, os *povos indígenas*, que pleitearam uma secretaria especial para o tratamento de suas questões; o *povo cigano*, que, pela primeira vez, apresentou suas reivindicações de inclusão nas políticas públicas em todas as instâncias... (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005:10)

O reconhecimento destes diversos segmentos sociais demarca, talvez, o primeiro impulso do Governo Lula na tentativa de articular os seus discursos sobre igualdade

racial e alguns dos debates sobre minorias travados no cenário internacional. Paralelamente às referências a estes segmentos, uma série de acordos e convenções internacionais passaram a ser acionados para dar legitimidade a este alarguecimento das demandas por igualdade racial e desenvolvimento étnico. As correlações das quais estamos falando se traduzem de diversas formas, dentre as quais, a partir da sistematização dos eixos temáticos definidos na I Conapir (2005). A partir destes debates, podemos observar de forma mais clara e objetiva, a correlação entre os discursos do Governo Lula sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico e os debates internacionais sobre populações/minorias sociais.

**Quadro IV**  
**Eixos Temáticos abordados pela I Conferência Nacional de Promoção da**  
**Igualdade Racial (Conapir, 2005)**

<b>Eixos temáticos</b>	<b>Referências</b>
Trabalho e desenvolvimento econômico da população negra	Convenções 100, 111 e 169 da OIT.
Educação	Convenção da Unesco sobre Educação (1960); Convenção de Durban (2001); Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9394/06; Lei 10939/03 <sup>41</sup> .
Saúde	1ª Seminário Nacional de Saúde da População Negra (2004);
Diversidade Cultural	Lei 8.131/1991 <sup>42</sup> ; Leis 7.716/1989 <sup>43</sup> e 9.459/1991 <sup>44</sup> ; Lei 9.029/1995 <sup>45</sup> ; Lei 1.0639; Artigo 215 da CF88; Declaração sobre eliminação de todas as formas de racismo, intolerância e discriminação (ONU, 1981).
Direitos humanos e segurança pública	Artigo 68 do ADCT; Decreto 4.887/03; Leis 7.716/1989 e 9.459/1991 <sup>46</sup> ; Lei 9.029/1995 <sup>47</sup> ; Lei 1.0639; Artigo 215 da CF88; Declaração sobre eliminação de todas as formas de racismo, intolerância e discriminação (ONU, 1981); Convenção da Diversidade Biológica;
Comunidades remanescentes de quilombos	Artigo 215 da CF88; Convenção 169 da OIT; Artigo 68 do ADCT;
População indígena	III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban – África do Sul, em 2001; Convenção 169 da OIT; Novo Código Civil, 2001; Artigos 231 e 232 da CF88;
Juventude Negra	-
Mulher Negra	-
Religiões de Matrizes Africanas	Artigo 5º da CF88; Artigo 20 da Lei 7.716/1989; Declaração para a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas em religião ou crença (OEA <sup>48</sup> , 1981).
Política Internacional	III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban – África do Sul, em 2001; Relatoria Especial sobre Afro-descendentes e Discriminação Racial (OEA); Declaração Americana sobre os Direitos da População Indígena da OEA; Declaração Universal dos Direitos Indígenas da ONU; Resolução 242 da ONU <sup>49</sup> ; Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1963).
Fortalecimento das organizações anti-racismo	-

Fonte: Relatório final da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2005.

<sup>41</sup> Altera a Lei número 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

<sup>42</sup> Estabelece Programa Nacional de apóio à Cultura.

<sup>43</sup> Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

<sup>44</sup> Fala sobre a proibição da discriminação por raça ou cor.

<sup>45</sup> Proíbe a discriminação por gênero.

<sup>46</sup> Fala sobre a proibição da discriminação por raça ou cor.

<sup>47</sup> Proíbe a discriminação por gênero.

<sup>48</sup> Organização dos Estados Americanos.

<sup>49</sup> Dispõe sobre o reconhecimento do direito do povo palestino a um Estado soberano convivendo em paz com Israel em fronteiras justas.

A partir desta exposição, podemos observar, no que tange a sistematização dos eixos temáticos abordados na Conferência, uma conformação discursiva que nos faz lembrar os debates internacionais sobre “minorias”. Afinal, tal qual àqueles, a Conferência sobre promoção da igualdade racial desenrola-se sob um confluir de abordagens bastante variadas, contemplando desde temáticas sobre “populações indígenas e remanescente dos quilombos”, à temáticas sobre “juventude”, “saúde”, “mulher”, “religião”, dentre outros (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005).

Diante deste cenário, deste momento de encontro entre “Estado e sociedade civil”, parece ter havido um cruzamento mais profundo dos diversos enfoques sobre os quais a temática racial passou a fazer parte do Governo Lula. No ato de realização da I Conapir (2005) a população racialmente discriminada foi apresentada pelos discursos oficiais do Governo Lula sob o pressuposto do que chamamos de “discriminações diferenciadas”. Queremos dizer com isso que a elaboração de um debate sobre igualdade racial envolvendo quilombolas, índios, mulheres, jovens, dentre outros, nos sugere um alargamento do debate, bem como que a temática da discriminação racial passou a receber uma variedade tal de vinculações que pode ser traduzida em uma série de possibilidades, como: etnodesenvolvimento quilombola e indígena; igualdade de sexo; promoção de um Estado multi-étnico/multi-racial; desenvolvimento sócio-econômico mais equitativos, dentre outros.

Todas estas referências tornam-se mais coerentes se observarmos os tipos e autoria dos “documentos bases” que são citados em cada eixo temático da I Conapir (2005). Conforme podemos observar a partir do Quadro IV, tais referências têm como principal foco discursivo os diversos acordos, leis e convenções dos quais o Brasil faz parte. Percebemos, entre estas narrativas, que existe uma intrínseca relação entre a política nacional do Governo Lula em torno da promoção da igualdade racial e o diálogo desta com os debates estruturados pela ONU e outras agências internacionais. Esta correção acaba por nos sugerir, que, tal qual a abrangência que as agências internacionais tiveram no trato sobre “populações”, “minorias”, “segmentos racialmente discriminados”, tenta-se, aqui, retomar e ratificar esta abrangência.

Apresentados numa estruturação textual que nos sugere a tentativa de dar legitimidade aos discursos sobre discriminação racial neste Governo, os recortes sobre

acordos e convenções internacionais condicionam a apresentação de um Estado/governo amplamente aberto ao diálogo com a comunidade internacional. Isso implica em pensar que, externamente, a política do Governo Lula consagra-se como uma política de estreitamento e equilíbrio entre os laços diplomáticos e, internamente, como uma política que assume um plano de legitimação que vai além das leis nacionais.

Argumentamos que a vinculação discursiva entre o cenário de debate internacional e os discursos nacionais sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico apresenta-se como uma condição para que o país se encontre em situação de “integração” com o ambiente normativo internacional. Este ambiente, estruturado, principalmente, pela referência às Convenções 100, 111 e 116 da OIT, pelas Convenções sobre igualdade racial e pelas Convenções sobre direitos humanos, concentra-se numa perspectiva discursiva que busca estabelecer uma relação de coerência entre as temáticas raça/igualdade, etnia/desenvolvimento e desenvolvimento nacional/desenvolvimento internacional.

Outra estratégia de legitimação acionada durante a I Conapir (2005) refere-se às citações feitas sobre os aparatos legislativos brasileiros. Paralelamente às referências sobre os documentos internacionais, podemos observar no Quadro IV que a ratificação da abordagem dos eixos temáticos apresenta-se previamente regulamentado por diversas leis nacionais que abordam questões como: educação, saúde, diversidade cultural, direitos humanos, quilombolas, população indígena, dentre outros. Sob este tipo de abordagem apresenta-se demarcada uma perspectiva de que, tal qual as leis brasileiras estão em sintonia com os princípios internacionais que referenciam temáticas como as abordadas, evidencia-se também a vinculação dos discursos oficiais do Governo Lula com estas duas formas legais (as nacionais e internacionais).

No conjunto das referências legislativas nacionais ora apontadas, observamos que existe um perfil advindo com a recorrência de alguns propositivos legais, quais sejam: os artigos 215, 231 e 232 da CF/88, a Lei 7.716/89, a Lei 9.459/1991, a Lei 9.029/1995 e a Lei 10.639/2003. Tal conjunto legislativo podem ser estruturados, a partir da disposição de seus conteúdos, em três eixos temáticos principais: um voltado aos **direitos culturais** (art.215 da CF/88); outro aos **direitos raciais e de não-discriminação** (Lei 7.716/1989; Lei 9.459/1991; Lei 9.029/1995); e um terceiro eixo



voltado às **populações tradicionais e/ou etnicamente** diferenciadas (art. 68 do ADCT da CF/1988 e artigos 231 e 232 da CF/88, Lei 10639/2003). Todas estas referências, reforçadas pela idéia de ratificação aos acordos internacionais, nos sugerem um entrelaçamento entre os propositivos cultura-raça-etnia, propositivos estes que funcionam como cerne dos discursos sobre desenvolvimento étnico no Governo Lula.

Quatro anos depois de ocorrida a I Conapir, a Seppir organiza a **II Convenção Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009)**. Dando continuidade ao que fora debatido na primeira Conferência, esta segunda aborda quase todas as temáticas que foram trabalhadas na primeira, só que de uma maneira diferenciada. Trazendo desta vez dez eixos temáticos (Controle Social, Cultura, Educação, Política Internacional, Política Nacional, Saúde, Segurança e Justiça, Terra, Trabalho), a II Conapir (2009) a parece não preocupar-se com temas específicos como os da I Conapir (2005), a exemplo dos eixos comunidades negras, populações indígenas, mulher, juventude. Nesta há uma diluição das temáticas em outras mais gerais, como cultura, justiça, trabalho, saúde. Observemos duas disposições contidas no eixo “Cultura” (Brasil – Relatório da II Conapir, 2009):

Garantir e incentivar a participação de **negros, povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro e outras comunidades tradicionais** em atividades culturais. (p.20)

Desenvolver políticas públicas para criação e instituição de percentual de cotas para promoção da cultura negra em projetos sociais patrocinados pelo governo, que valorizem a imagem dos negros, principalmente da **mulher negra**, ressaltando a sua importância histórica no desenvolvimento econômico do país. (p. 19)

A partir das referências dispostas nestes enunciados, observamos que, diferentemente da I Conapir (2005), que tentou abordar a questão quilombola, negra, indígena e de gênero com base em eixos temáticos específicos, demarcando a presença de um discurso que os reconhecem enquanto partes de uma questão particular dentro de uma temática geral (a racial), neste outro documento, evidenciamos um percurso contrário. Numa outra perspectiva, procurou-se aqui destacar temáticas específicas, as quais, dentro da temática racial, envolvessem todos estes segmentos. Conforme podemos observar nas citações acima, num mesmo eixo, “Educação”, foram abordados segmento “negro”, “povos indígenas”, “quilombolas”, “comunidades de terreiros”, “comunidades tradicionais”, “mulheres”. Da mesma forma ocorre em todos os demais

eixos, nos quais a partir de referências como justiça, educação, trabalho, procura-se visualizar todos os segmentos “étnico-raciais”.

Além disso, visualizamos que, de uma conferência à outra, houve a inserção de novos eixos temáticos. Tratam-se dos eixos terra, controle social e política nacional. Destes, o que mais chama a atenção é o eixo terra. Aqui a questão das terras toma importância sob duas perspectivas principais: (1) uma enfatiza a terra como um direito dos povos tradicionais, sendo assim, parte de uma conquista que refere-se a um pressuposto histórico de direitos coletivos; (2) outra enfatiza o caráter da sustentabilidade da terra, havendo, assim, a sua correlação com princípios de preservação ambiental, e da preservação das diversas formas de vida (biológicas e culturais). (Relatório da II Conapir, 2008:113)

No que tange a primeira observação, referente a relação “terra” e direitos coletivos, podemos dizer que este eixo aparece em uma forma narrativa como sendo um dispositivo que situa a questão dos povos tradicionais e/ou discriminados numa mesma temática: a do direito territorial. Observemos a seguir como ocorre esta articulação discursiva dispostas no eixo “terra” (Brasil – Relatório da II Conapir, 2005):

Regularizar as áreas fundiárias das ocupações de **comunidades quilombolas, ciganas e povos indígenas** garantindo o direito coletivo dos mesmos. (p.113)

**Preservar e garantir a preservação e não privatização dos espaços territorialmente reconhecidos de culto aos orixás, inquices, voduns e egunguns encantados, como lagoas, cachoeiras e parques florestais**, enquanto áreas de interesse patrimonial cultural brasileiro e bens de natureza material e imaterial. (p.112)

Neste eixo, a questão territorial é situada dentro de uma perspectiva discursiva que envolve referenciais de cultura e identidade. Além de referir-se aos aspectos fundiários da terra, afirmando a necessidade de “regularizar as áreas fundiárias de ocupação”, referencia-se, também, os direitos coletivos que permeiam sobre este direito. Além disso, a referência às noções de “patrimônio” e “bens de natureza material e imaterial”, evidenciadas na segunda citação, enriquece uma construção narrativa que faz quilombolas, indígenas, ciganos embargarem num mesmo pressuposto discursivo: a apropriação que todas estas fazem da terra conseqüem na percepção das mesmas como patrimônios brasileiros, seja pelo que desenvolvem como base material, seja pelo valor simbólico que apresentam.

No que se refere ao segundo aspecto discursivo abordado pelo eixo “terra”, sobre a sustentabilidade, preservação ambiental e comunidades tradicionais, evidenciamos um discurso cuja base concentra-se nas noções de sustentabilidade ambiental, social, econômica e étnica.

Regularizar a titulação fundiária em área de reservas extrativistas e biológicas com atos legitimatórios apoiados por instituições públicas nas esferas federal, estadual e municipal, respeitando o **autodesenvolvimento étnico e cultural** das comunidades tradicionais que nelas se encontrem. (Brasil – Relatório da II Conapir, 2005:112)

Articular ações que garantam a **proteção ambiental** nas áreas de povos e comunidades tradicionais, incluindo **ações de educação e valorização de sua identidade**. (Idem)

Garantir a permanência dos povos e comunidades tradicionais em suas terras, bem como a **sustentabilidade ambiental** e **socioeconômica** dos mesmos. (Ibidem, 113)

Sob este conjunto de enunciados permeia um pressuposto discursivo em comum: a afirmação de que a terra, neste tipo de política, deve ser vista como um bem que deve agregar recursos: naturais, sociais, econômicos, identitários e humanos. Trata-se de um discurso que tenta retratar tais fatores de uma maneira indissociável, demarcando a necessidade de haver sempre uma correlação entre todos. Neste sentido, ao mesmo tempo em que a terra é associada à noção de direitos dos povos tradicionais, é também associada a noção de identidade; ao mesmo tempo em que a terra é associada a um pressuposto fundiário, a uma questão de demarcação de um espaço físico, é também associada a uma noção de símbolo, de patrimônio imaterial; ao mesmo tempo em que é associada ao progresso econômico e social, é também associada a uma noção de preservação ambiental, de sustentabilidade ecológica.

Tudo isso implica em dizer que embora o tema “terra” trate-se de um eixo específico, de um evento específico (II Conapir), que visa abordar a uma questão específica (a da promoção da igualdade racial), ainda sim, correlaciona questões muito mais abrangentes, que não se resume nem aos debates de um governo, nem aos anseios de um país, mas antes, que se transversaliza entre inúmeros debates de abrangência mundial. Tomando como base esta correlação, podemos afirmar que, apesar dos diversos desdobramentos que o “eixo terra” toma entre os discursos da II Conapir (2008), existe pelo menos uma noção que é central: a de **desenvolvimento territorial**

**sustentável.** Pelo conjunto das narrativas que aparecem dispostas nos enunciados anteriormente dispostos, podemos perceber que existe um pressuposto de correlação quilombo/terra que nos sugere pressuposto de: (1) **fortalecimento do poder local** e (2) **promoção do desenvolvimento com base em referenciais internos, territorializados.** Não se trata de uma narrativa que procura situar os territórios quilombolas de forma isolada, sem estabelecer relações com outros territórios considerados “não tradicionais”. Trata-se, no entanto, de uma narrativa que busca situar, a partir de uma noção mais “identitária” acerca do direito a terra, a correlação territórios quilombolas e desenvolvimento endógeno, com preservação das formas locais e tradicionais de vida.

Assumindo um discurso veementemente referenciado por agências internacionais, os quais têm na noção de “desenvolvimento sustentável” a máxima para as suas propostas atuais de desenvolvimento, o Governo Lula trata o desenvolvimento territorial sustentável como o ponto mais elevado da sua proposta de desenvolvimento para o segmento quilombola. Em outras palavras, percebemos entre estes discursos uma tentativa de articular a maior garantia constitucional diretamente expressa ao segmento quilombola<sup>50</sup> a um dos principais temas dos debates internacionais que envolvem povos tradicionais, que é o desenvolvimento com sustentabilidade.

### **1.3.1 A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e a articulação com o debate internacional**

Outra das atribuições inerentes à Seppir é a de “promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica” (Seppir, 2003:08). A partir daí, tal Secretaria procura elevar e atualizar o nível das discussões sobre igualdade racial ao do que é discutido e acordado em termos de cenário internacional. Conforme podemos observar no **Quadro V**, entre 2003 e 2009 foram vários os eventos internacionais organizados ou que tiveram a participação da Secretaria.

---

<sup>50</sup>Que é o direito a “propriedade definitiva das terras às comunidades remanescentes dos quilombos”, estabelecido pela CF/88 em seu artigo 68 do ADCT.

### Quadro V

#### Eventos internacionais realizados pela Seppir ou com a sua participação

Ano	Evento	Órgão Promotor	Sede
2003	Audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos em Washington	OEA	Washington
2003	Seminário “Addressing Inequality in Middle Income Countries”	BM, BID, UE <sup>51</sup>	Inglaterra
2003	Encontro de Parlamentares Afrodescendentes das Américas e Caribe	Seppir	Brasília
2004	Seminário: América do Sul, África e Brasil – Acordos e Compromissos para a Promoção da Igualdade Racial e Combate a Todas as Formas de Discriminação	Seppir e MRE <sup>52</sup>	Brasília
2004	II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (Ciad)	MRE, Seppir e MinC <sup>53</sup> , OIF <sup>54</sup> , Governo do Senegal e União Africana.	Salvador/BA
2004	Fórum Cultural Mundial	Seppir	São Paulo
2004	Seminário: Metas de Desenvolvimento do Milênio: saúde com enfoque étnico-racial	EACDH <sup>55</sup> , Opas <sup>56</sup> , Seppir, MRE e MS <sup>57</sup>	Brasília
2004	Trigésimo período de sessões	Cepal	Brasília
2004	9ª Conferência Regional sobre a Mulher da América e do Caribe	Cepal	América Latina e Caribe
2004	Fórum Social das Américas	BM e BID	Quito/Equador
2004	Encontro de Parlamentares Afrodescendentes das Américas e Caribe	Cepal	Costa Rica
2004	Oficina de Capacitação sobre Liderança e Desenvolvimento Socioeconômico em Comunidades Afrodescendentes na América Latina e Caribe	Cepal	Honduras
2005	XXXV Período Ordinário de Sessões da Organização dos Estados Americanos	OEA	EUA
2005	Encontro Regional de Capacitação em Comunicação, Informação e Formação de Redes entre os Mecanismos da Mulher	Cepal	América Latina e Caribe
2005	Seminário “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe”	Cepal	América Latina e Caribe
2005	Seminário Internacional Promovendo a Igualdade Racial: Um Diálogo sobre Políticas	Seppir, BID <sup>58</sup> , DFID <sup>59</sup> , IPC <sup>60</sup>	Brasília
2006	Seminário de Alto Nível Racismo na Internet e as Normas Internacionais	ONU	Países integrantes da ONU
2006	Reunião de Especialistas “Gênero, Pobreza, Raça e Etnia	Cepal	América Latina e Caribe
2006	Conferência Regional das Américas Sobre os Avanços e Desafios para o Plano de Ação Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas	Seppir, EACDH, Cepal <sup>61</sup> , DFID, GTIGR <sup>62</sup> da ONU	Brasília
2009	Conferência da Revisão de Durban	ONU	Genebra

Dados obtidos do Relatório de Gestão 2003-2006 da Seppir e do site oficial da Presidência da República ([http://www.portaldainigualdade.gov.br/publicacoes/composicao\\_paginas\\_links\\_efetivacao?b\\_start:int=10&-C=](http://www.portaldainigualdade.gov.br/publicacoes/composicao_paginas_links_efetivacao?b_start:int=10&-C=))

<sup>51</sup> União Européia.

<sup>52</sup> Ministério das Relações Exteriores.

<sup>53</sup> Ministério da Cultura.

<sup>54</sup> Organização Internacional de Francofonia.

<sup>55</sup> Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas.

<sup>56</sup> Organização Pan-Americana de Saúde.

<sup>57</sup> Ministério da Saúde.

<sup>58</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>59</sup> Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional.

<sup>60</sup> Centro Internacional de Pobreza.

<sup>61</sup> Comissão Econômica para a América latina e o Caribe.

<sup>62</sup> Grupo de Trabalho Interagerencial de Gênero e Raça da ONU.

Principalmente por ser um discurso de “igualdade” e “desenvolvimento” que tem seus princípios direcionadores estabelecidos em termos de acordos externos, o diálogo entre a questão etno-racial e os debates internacionais tornam-se praticamente inevitáveis para uma secretaria de promoção da igualdade racial. Neste sentido, percebemos que, entre fóruns, seminários, conferências (dispostos no quadro V) a Seppir acabou por ratificar a missão assumida pelo Governo Lula ao assumir o primeiro mandato em 2003, que é, valorizar as organizações multilaterais e promover, a partir daí, propostas de direitos e desenvolvimento. Tais referências nos suscitam a possibilidade de entender que a relação Brasil-Órgãos Internacionais, além de se fazer presente, se renova e se afirma constantemente, tanto nos encontros e acordos já estabelecidos, quanto nos que ainda estão sendo debatidos.

Dessa forma, fazendo referência a um universo discursivo cada vez mais abrangente e complexo, as narrativas sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico no Governo Lula passam a reivindicar sua legitimidade, cada vez mais, pela referência feita aos freqüentes e diversificados debates internacionais. Caracterizando em suas narrativas um cenário discursivo que abrange países da África, Ásia, América e Europa, os discursos do Governo Lula anunciam a si próprios em outros documentos, como um dos entes mais atuantes dentre aqueles que se reúnem em prol da construção de um “novo” modelo de “desenvolvimento para o novo milênio” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:132).

Como podemos observar no Quadro V, em tais discursos, instituições como a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a Cepal (Comissão de Desenvolvimento para América Latina e Caribe) e, mais tradicionalmente, a ONU (Organização das Nações Unidas) mantém uma relação cada vez mais estreita com o cenário brasileiro do Governo Lula. Conforme têm mostrado alguns estudos (Brito, 2004; Verdum, 2006; Almeida, 2008) este diálogo com agências internacionais é uma tendência que vem fazendo parte, cada vez mais, da realidade de diversos países do mundo. Dentre outras coisas, podemos ressaltar, a partir de Almeida (2008) e Verdum (2006), o fato de que o cenário político do atual contexto apresenta-se marcado por uma série de discussões que tentam por em evidência a temática diversidade étnica e racial como instâncias do direito internacional. Assim, tomando tais questões como “um problema social” (Almeida, 2008:12), as agências internacionais acabam por tornarem-se agentes globais

do processo de elaboração de soluções e recomendações para os problemas identificados em torno da discriminação racial e do “sub” desenvolvimento étnico vivido por estes segmentos sociais. Além disso, podemos ressaltar ainda, que, diante da conjuntura de “pós-colonização” dos países africanos e sul-asiáticos (Hall, 2006), movimentos organizados pelos negros, índios e outros segmentos sociais passaram a centrar seus anseios na idéia de “compensação” pelo passado vivido, havendo, assim, a necessidade de se repensar os direitos humanos, civis, políticos, sociais, culturais, raciais sob a perspectiva da regularização, da transformação destes princípios em políticas para ações governamentais.

Diante de todos estes fatores, a realização/participação de eventos com fim ao estreitamento das relações internacionais passou a ser tomada como uma das principais atividades desenvolvidas pela Seppir. Fazendo-se presente em um conjunto amplo e diversificado de encontros, a Secretaria inseriu-se num cenário reflexivo que compõe-se tanto por apresentação de panoramas da realidade regional Latino-Americana, Americana, Européia, Africana, quanto por apresentação de panoramas gerais, sobre a realidade racial no mundo. Tal estreitamento ocorre num cenário político que reafirma a necessidade de garantir a diplomacia e o diálogo internacional, sob, dentre outros pressupostos, o de manter fortalecidos os laços de “democracia”, “justiça”, “desenvolvimento” e “combate a fome” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006). Diante disso, traçando um perfil discursivo que tenta justificar a relação Brasil-África, Brasil-América, Brasil-Europa, Brasil-Mundo, o Governo Lula apresenta uma série de argumentos específicos para introduzir o seu intercâmbio com o cenário internacional.

Sobre o estreitamento da relação Brasil-África, os discursos do Governo Lula dispõem três eixos principais, os quais estão destacados nos enunciados a seguir.

Para o Brasil, a segunda maior nação negra do mundo, o estreitamento das relações com o continente africano é definido por diversos eixos: **resgate da obrigação política, moral e histórica para com os descendentes de africanos; reencontro com origens históricas da população; e valorização de uma dimensão essencial e formadora da identidade cultural do povo brasileiro.** (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:140)

Embasado por um discurso de (1) reparação moral, política e histórica aos africanos, de (2) reencontro com a “África que está entre nós”<sup>63</sup> e de (3) valorização da identidade cultural formadora do povo brasileiro, o Governo Lula coloca o intercâmbio Brasil-África como uma forma de situar o debate sobre igualdade racial no plano da “originalidade” da questão. Originalidade no sentido de começar a reparação pela origem de onde a discriminação teria surgido, ou seja, pela África; originalidade no sentido de reencontrar, originariamente, a história da população negra no Brasil; e, por fim, originalidade no sentido de buscar a identidade cultural do povo brasileiro nas “terras de origem”.

Todas estas proposições implicam em uma narrativa que centra-se em dois focos discursivos principais. O primeiro refere-se ao papel do Brasil na busca de soluções para as consequências trazidas pelo sistema escravista a África, havendo, assim a recorrência de narrativas como: “o governo tem colaborado com o processo de mobilização das sociedades africanas para sua sustentabilidade, com vistas à ampliação do seu desenvolvimento econômico e superação das marcas dos conflitos internos” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2005:140). O segundo centra-se no debate sobre a construção de políticas públicas que visem afirmar a cultura e identidade negra no Brasil, enfatizando aspectos como religião de matrizes africanas, história e cultura africana e afro-descendente, mulher africana, dentre outros.

Entre os discursos que referenciam o intercâmbio com os debates internacionais, encontramos também narrativas que situam a relação Brasil-América. Conforme podemos observar no enunciado a seguir, tal referência é situada a partir de uma formação discursiva que envolve a aproximação da realidade brasileira com a americana em geral.

A região das Américas possui uma grande **diversidade cultural, social e econômica**, além de constituir-se como **pólo de conflitos**, levando-se em conta a disputa pela hegemonia política e o desequilíbrio de riquezas, pois alguns países são extremamente ricos e outros extremamente pobres. Justamente por isso a integração com a América do Sul e a América Latina é estratégica e fundamental para o governo federal. (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:143)

---

<sup>63</sup>Percebemos isso a partir dos trechos que se referem ao “reencontro com origens históricas da população” e a “dimensão essencial e formadora da identidade cultural do povo brasileiro” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:140).



Ressaltando os aspectos da “diversidade cultural, social e econômica” e os contrastes e “conflitos” como características constitutivas do cenário americano, enfatiza-se nos discursos do Governo Lula a necessidade de se repensar essa realidade geral, e a brasileira em específico, pelas semelhanças que apresentam. Identificando a exclusão social e a desigualdade como um dos traços que aproxima Brasil-América, as referências discursivas aqui apontadas partem de um pressuposto argumentativo que apresenta o passado histórico dos países da América e o caráter universalizante e dominante do capitalismo como características comuns que fazem os países desta região se aproximarem.

Diante deste cenário, os textos oficiais do Governo Lula apresentam a disputa pela hegemonia política e o desequilíbrio da riqueza como traços que envolvem diretamente as populações negras e indígenas na América. Tanto o Brasil quanto os países como Costa Rica, Equador, Haiti, Argentina, Honduras aparecem situados nestes discursos como partes de uma mesma realidade que carece de um olhar conjunto, capaz de lançar novas propostas e reflexões sobre o passado histórico e o presente que, conforme descrito, aparecem guiados por uma realidade de exclusão, marginalização e desigualdade social.

Neste sentido, o estreitamento do diálogo entre Brasil e organizações americanas como a Cepal e a OEA, representam, para os discursos do Governo Lula, o momento em que o Estado brasileiro passa a contribuir “para o fortalecimento do intercâmbio e sedimentação da política de igualdade racial na região” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:133), situando tal problemática dentro de uma realidade maior e politicamente ligada a um pressuposto histórico semelhante. Assim, apresentando um conjunto discursivo que situa o continente americano como reflexo de um passado marcado pela “colonização” e pela cultura de “dominação do Ocidente” (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:143), a perspectiva de fortalecimento dos diálogos com agências para o desenvolvimento e progresso da América passa a ser situado como um dos mecanismos imprescindíveis da política do Governo Lula para estabelecer uma política de igualdade racial e desenvolvimento étnico mais abrangente e eficiente.

Por fim, os discursos oficiais do Governo Lula dispõem sobre a necessidade do estreitamento com os países europeus, conforme podemos observar a partir do enunciado que segue:

O intercâmbio de informações sobre as políticas públicas brasileiras e européias busca o estreitamento de laços com governos e a sociedade civil e também apoio a eventos internacionais. (Brasil – Relatório de Gestão 2003-2006:146)

Enfatizando o poder político e a capacidade que a Europa tem para angariar apoio da comunidade internacional, o conjunto discursivo que fala da relação Brasil-Europa concentra-se na exposição do valor estratégico que tal intercâmbio tem para o debate mundial sobre discriminação e desigualdade. A referência ao poder exercido pela Europa aparece descrita em diversos momentos nos discursos do Governo Lula, em especial quando se referem à abrangência que tem os eventos que contam com o apóio da comunidade européia. Conforme apresentado no Relatório de Gestão 2003-2006, no Seminário “Addressing Inequality in Middle Income Countries”, ocorrido na Inglaterra em 2003, foram reunidos países da Europa, África, Ásia e América. Além disso, neste mesmo evento estiveram presentes representantes de agências internacionais como: União Européia (UE), Parlamento Europeu, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento.

Tais propositivos nos sugerem que o intercâmbio Brasil-Europa se dá numa conjuntura que visa ao aprofundamento do apóio político-econômico internacional. Dentre outras coisas, podemos destacar as referências feitas aos incentivos financeiros que a comunidade internacional pode trazer para os países que sofrem com o problema da desigualdade e discriminação racial, através de agências como BM e BID e a politização que o tema da discriminação e desigualdade racial pode ter frente ao cenário da política mundial.

Em termos gerais, este conjunto de reflexões, que traduzem o intercâmbio do Brasil com o “Mundo”, sugere que a abertura do Estado brasileiro do Governo Lula aos encontros internacionais faz parte de um cenário de interesses múltiplos e por vezes diferenciados. Procurando legitimar e dar um caráter mais político a política de igualdade racial e desenvolvimento, as conexões dialógicas ora apresentadas nos sugerem que uma das estratégias de fortalecimento de tais políticas é justamente tentar

situá-la dentro de um quadro de abrangência irrestrita, que permeia as diversas partes do mundo. Neste sentido, além de fazer parte de um conjunto de temáticas variadas, a questão étnico-racial para este Governo parece fortalecer-se ao encontrar-se como uma questão que permeia os diversos países do mundo, ocupando o cenário do debate internacional, não se resumindo a apenas a realidade brasileira nem do Governo Lula, mas a diversas outras realidades.

## CAPÍTULO II

### “BRASIL: UM PAÍS DE TODOS” - O DISCURSO DE DEMOCRACIA PLURAL E ÉTNICA NO GOVERNO LULA

Se, por um lado, os debates internacionais sobre direitos humanos, desenvolvimento, sustentabilidade, tiveram influência bastante relevante sobre os discursos de igualdade racial e desenvolvimento étnico do Governo Lula, por outro, de forma não menos importante, os debates nacionais sobre desigualdade racial e direitos étnico-raciais, emergem muito antes disto, ganhando certa expressão, sobretudo, a partir do Governo FHC. Conforme também demonstraremos ao longo deste capítulo, algumas mudanças na retórica institucional do Estado sobre questões étnicas ou raciais, já vinham sendo realizadas por uma série de debates nacionais e internacionais. No entanto, esta não era uma questão de destaque, marcada como prioritária no discurso de governos anteriores.

Sem pressupor continuidades entre um governo e outro, o fato é que, a “nacionalização”<sup>64</sup> e “estatização”<sup>65</sup> do debate sobre a discriminação racial e étnica no Brasil foram veementemente aprofundadas no Governo Lula, porém sob duras críticas às ações anteriores e sob um grande enaltecimento retórico de uma nova proposta para o trato desta questão. Conforme abordaremos mais detalhadamente ao longo deste capítulo, a estruturação do discurso sobre a questão étnica e racial no Governo Lula se dá em um cenário de **crítica** aos governos anteriores<sup>66</sup>, e de **aspiração** a um outro modelo de governo que se dizia, capaz de reimprimir a crença nos princípios constitucionais e na justiça social. Diante disso, embasado na alegórica imagem do slogan criado para o Governo Lula, no primeiro mandato, “Brasil um país de todos”, os discursos oficiais da do Governo passam a conjugar enunciados que, de um lado, propõe fazer àquilo que outrora “não foi feito” pelos representantes anteriores, e, de outro,

---

<sup>64</sup>No sentido de tornar a temática racial uma questão, ao menos discursivamente, de preocupação de ordem nacional.

<sup>65</sup>No sentido de que, neste momento, o Estado brasileiro da era FHC passa a situar a questão racial e étnica de forma mais incisiva, não deixando-a restrita apenas as esferas de debate do Movimento Negro, intelectuais ou agentes internacionais. Antes esta questão passa a ser tratada no âmbito da agenda política do Governo.

<sup>66</sup>Em especial num contexto de crítica ao governo de Fernando Henrique (FHC).

propõe implantar um governo da “mudança”, capaz de imprimir novos aspectos à questão racial brasileira.

## **2.1 De FHC à Lula, a narrativa política dos governos sobre a questão étnico-racial**

A conformação do debate internacional sobre a noção de desenvolvimento étnico-racial no Brasil tem suas primeiras linhas de estruturação algum tempo antes de ser suscitada durante o Governo Lula. Em termos de abrangência e efetividade, podemos dizer que, depois de duas décadas de intensos debates sobre desenvolvimento étnico dos povos indígenas, finalmente, na década de 1990, a questão da igualdade racial e do desenvolvimento étnico atingiram o segmento negro e quilombola, havendo, assim, um processo de abertura para a institucionalização e contextualização destes debates em nível nacional. Conectando discussões que envolviam uma série de disputas por parte do conhecimento acadêmico e dos agentes da sociedade civil e política, tais reflexões consubstanciavam uma gama de reflexões, as quais, em sua amplitude, revelavam a complexidade que permeia a temática raça/étnica no Brasil naquele momento.

Após anos de participação indireta do Estado brasileiro no debate sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico, finalmente, na segunda metade dos anos 90 e início do século XXI, tem-se por parte das retóricas oficiais uma certa abertura em torno desta questão. Se pudermos estabelecer um marco para situar este contexto, diremos que, depois da aprovação da Constituição de 1988, o primeiro momento em que o governo federal parou para discutir sobre a implementação dos direitos étnicos e raciais ocorreu durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002).

Ao convocar, em 1994, através do Ministério Público, um grupo de estudiosos para elaborar uma definição para o que a Constituição Federal de 88 chamava de “remanescentes dos quilombos”, o poder público acabou por “facilitar” o surgimento de uma série de discussões que há anos pareciam estar adormecidas (Moehleck, 2002; Domingues, 2005). Uma destas questões refere-se à normatização dos direitos étnicos dos quilombolas, direitos estes que, embora desde 1988 estivessem dispostos em forma de Lei, não haviam sido ainda implementados ou regulamentados (Leite, 2000;

Arruti, 2006). Sob a coordenação do **Grupo de Trabalho Comunidades Negras Rurais** (ABA – Associação Brasileira de Antropologia -, 1994), os debates gerados por estudiosos tiveram papel de suma relevância no processo de atualização da questão étnica quilombola, inserindo-a dentro de um universo de referências passíveis para se pensar em uma perspectiva de desenvolvimento étnico para este segmento. Conforme dispõe Ilka Boaventura Leite (2000), antropóloga e membro da relatoria do documento que resulta do Grupo de Trabalho outrora citado, os resultados desta reunião impulsionaram naquela época o surgimento de um olhar mais crítico acerca da noção de quilombo, ampliando a visão sobre este segmento e sua percepção enquanto sujeito de direito. Tal perspectiva é decorrente do fato de que, na época, fazendo menção ao pressuposto de grupos étnicos, o segmento quilombola deixa de ser visto apenas pelo seu conteúdo histórico para se tornar um agente contextualizado, localizado. Isso implicou, dentre outras coisas, na possibilidade de os quilombolas poderem ser percebidos enquanto sujeitos passíveis de mudanças e reconfigurações, sendo, portanto, passíveis múltiplas formas de existência no presente.

Foi a partir deste impulso inicial conduzido por um órgão do Estado (Ministério Público) e agentes da academia (ABA) que o cenário discursivo sobre a questão étnica e racial assumiu proporções nacionais-institucionais mais complexas. Ao contrário do silêncio imposto pelo Estado à questão étnico-racial ao longo dos seis primeiros anos pós-88, tem-se, a partir de 1994, uma tentativa inicial de posicionamento do mesmo frente a esta questão.

Diante deste cenário, um ano depois da articulação do GT da ABA, o Governo Federal criou o **Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra**<sup>67</sup> (GTI). Consequência direta da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”<sup>68</sup>, o GTI compunha-se de 8 ministérios, 2 secretarias e 8 representantes da sociedade civil oriundos do movimento negro (Decreto nº 20 de novembro de 1995). Ligado ao Ministério da Justiça, o GTI subdividia-se em 16 áreas de atuação, quais sejam: 1) Informação - Quesito Cor; 2) Trabalho e Emprego; 3)

<sup>67</sup>Regulamentado pelo Decreto de 20 de novembro de 1995.

<sup>68</sup>Esta Marcha contou com a participação de milhares de pessoas em comemoração ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. No ato deste acontecimento, os respectivos organizadores entregaram ao então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, um inventário sobre a situação do negro no Brasil e uma proposta de programa de ação para a superação da desigualdade racial.

Comunicação; 4) Educação; 5) Relações Internacionais; 6) Terra (Remanescentes de Quilombo); 7) Políticas de Ação Afirmativa; 8) Mulher Negra; 9) Racismo e Violência; 10) Saúde; 11) Religião; 12) Cultura Negra 13) Esportes; 14) Legislação; 15) Estudos e Pesquisas e 16) Assuntos Estratégicos (Idem).

Apresentando um papel atuante na área de proteção aos direitos da população negra (c.f. Maio e Santos, 2005), o GTI foi acionado por diversas vezes para intervir sobre denúncias de racismo. Em parceria com a OIT, por meio do Programa para a Implementação da Convenção 111, o Grupo desenvolveu algumas ações contra esta prática e outras em torno da valorização da população negra. Dentre os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo, a aprovação do Decreto presidencial de 20 de março de 2006 pode ser destacado como um dos marcos mais relevantes, tendo em vista que, é a partir deste que ficou instituído o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO).

Como consequência destas e de outras mobilizações ocorridas no Brasil ao longo da segunda metade dos anos 1990, em 1996 o Governo Federal aprovou o **Decreto 1.904**, instituindo o **I Programa Nacional de Direitos Humanos (I PNDH, 1996)**. Ao elaborar um capítulo específico sobre população negra, tal programa estabeleceu uma série de prerrogativas sobre este segmento no Brasil, reconhecendo a questão racial a partir do seu pressuposto histórico (da escravidão) e inserindo-a dentro de uma perspectiva “transnacional” de direitos (no caso, de direitos humanos). Conforme podemos observar a partir do enunciado contido no texto do I PNDH (1996), o passado marcado pela escravidão negra no Brasil passava a ser assumido como um problema nacional que aflige uma preocupação de nível internacional.

Apoiar o **reconhecimento, por parte do Estado brasileiro**, de que a **escravidão e o tráfico transatlântico de escravos** constituíram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, que hoje seriam consideradas crimes contra a humanidade. (Brasil - I PNDH, 1996: 16, disposição 189)

A correlação população negra/direitos humanos, tal como foi estabelecido a partir deste documento, nos instiga a pensar nos sentidos que tal narrativa apresenta dentro deste conjunto discursivo, já que, de uma questão institucionalmente enfraquecida, esta passa a ser legitimada por uma retórica que vai além de um

constructo local, ao universo discursivo internacional. Neste sentido, a afirmação de que o Estado brasileiro reconhece a escravidão e o tráfico de escravos como violação aos direitos humanos e como crime contra a humanidade, situa a questão racial negra como problemática nacional com consequências “transnacionais”. Além disso, a vinculação desta problemática com os debates internacionais nos sugere que a legitimidade da questão étnica e racial brasileira é buscada, já neste Governo, não apenas nas retóricas das causas e dos efeitos que à discriminação trouxe para o Brasil, mas, sobretudo, legitima-se nos discursos de consequências que esta prática trouxe para a humanidade como um todo.

Além do dispositivo anteriormente situado, encontramos no I PNDH (1996) a estruturação da disposição de número 195, a qual ratifica o diálogo do governo com os debates internacionais. Conforme podemos observar abaixo, a disposição faz referência aos acordos internacionais como a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho.

**Implementar a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, relativa à discriminação em matéria de emprego e ocupação, e a Convenção Contra a Discriminação no Ensino.** (Brasil - IPNDH, 1996:17, disposição 195)

De forma a legitimar a criminalização do racismo e a ratificar o diálogo do governo com debates internacionais, exprime-se, aqui, a questão racial como um entrave ao desenvolvimento social e econômico do País. Tal referência aparece, de forma implícita, na medida em que as Convenções citadas dispõem além da repulsa ao racismo como prática de implicações sobre a consolidação dos direitos humanos, sobre as consequências que esta prática traz para o progresso social no ambiente de trabalho (Convenção 111 da OIT) e para o progresso da vida social.

No mesmo documento (I PNDH, 1996), encontramos, na sequência seguinte, referências à necessidade de o Estado promover medidas que visem reparar os efeitos da discriminação racial. Conforme podemos observar a partir das citações a seguir, esta perspectiva aparece ratificada por um conjunto de enunciados, os quais, de forma



objetiva podem ser traduzidos pelas noções de “medidas de caráter compensatório”, “promoção da igualdade racial” e “ampliação do acesso dos afrodescendentes”.

Adotar, no âmbito da União, e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter **compensatório** que visem à eliminação da discriminação racial e à promoção da **igualdade** de oportunidades, tais como: ampliação do **acesso** dos afrodescendentes às universidades públicas, aos cursos profissionalizantes... (Idem, disposição 191)

Os conectivos **compensação/igualdade/acesso**, destacados nos enunciados anteriormente dispostos, parecem revelar uma correlação intrínseca entre o reconhecimento de que a discriminação racial no Brasil é uma realidade, havendo com isso, a necessidade de suprimir essa realidade com medidas instituídas pelo Estado. Funcionando como se fosse uma proposta de “discriminação positiva”<sup>69</sup>, tais referências estruturam um discurso que tem como base a idéia de compensação, a qual legitima o pressuposto de igualdade de oportunidades e acesso diferenciado dos segmentos negros. Tais são as referências que, a partir de 2002, aparecerão como parte do Programa de Ações Afirmativas (2002)<sup>70</sup>, referenciando a idéia de promoção da “justiça social” e fortalecendo o discurso de posse do Governo FHC que dizia ser o Brasil não um país pobre, mas sim injusto (Cardoso – discurso de posse, 1994).

Por fim, observarmos entre as disposições do I PNDH (1996) no capítulo sobre população negra, a referência aos direitos constitucionais, em especial, os artigos 215, 216, 242 e 68 (do ADCT), conforme podemos observar a seguir.

Propor projeto de lei, visando à **regulamentação dos art. 215, 216 e 242 da Constituição Federal**; (Ibidem, 214)

Apoiar a regulamentação do artigo **68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT**, que dispõe sobre o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. (Ibidem)

Levando em consideração que as leis citadas tratam de direitos culturais e patrimoniais (art. 215 e 216), bem como de direitos fundiário dos remanescentes dos quilombos (artigo 68 do ADCT da CF/88), podemos perceber, por parte destas

<sup>69</sup> Termo abordado na disposição de número 194 do I PNDH (1996), a qual apresenta como sendo uma das tarefas do Programa “apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva”.

<sup>70</sup> Programa este iniciado no governo FHC e que teve continuidade e aprimoramento no governo Lula

referências, uma nítida tentativa de conjugar direitos **culturais, patrimoniais e territoriais**. Trata-se, ainda que de uma forma principiante e parcamente discutida, de situar a questão negra no Governo FHC em uma esfera de diálogo mais abrangente, numa referência que abrange não só questões materiais, objetivas, mas também numa esfera onde permeiam subjetividades e expectativas as mais variadas.

Em uma análise do conjunto das disposições contidas no I PNDH no item referente à população negra, percebemos uma variação discursiva que nos sugere o entendimento da questão racial em seus diversos aspectos. Ou seja, (1) fala-se da discriminação racial como algo que existe; (2) da necessidade de valorizar e proteger a população negra; (3) da possibilidade de construção de medidas afirmativas para esta população; (4) de formas de existência específicas de ser negro (como ser negro e ser negro quilombo); (5) da idéia de um direito histórico a terra; e, por fim, (6) do reconhecimento de que estes são sujeitos legalmente protegidos pela Lei Maior brasileira. Neste conjunto de disposições percebemos que, ainda que seja de forma discursiva, a questão étnico-racial passou a ser apresentada em dimensões que problematizam esta temática no âmbito de preocupações de uma política nacional de governo. O aparecimento de um capítulo específico sobre “População Negra” no primeiro documento nacional é prova irrefutável de tal afirmativa, revelando a abrangência que a questão começa a ter e a complexidade que sugere.

Diante deste cenário, no bojo da emergência da temática racial em um programa de Direitos Humanos do Governo Federal, algumas formas principiantes de debate acerca desta questão tomaram força. Frente ao anúncio de ocorrência da IV Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, o Governo organizou a **Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância (2000)**. Ocorrida no Rio de Janeiro, a Conferência reuniu em torno de 1700 delegados e resultou na elaboração da “Carta Rio”, carta esta que conjugou um conjunto de propostas que subsidiaram o Brasil durante a Conferência de Durban. De acordo com estudos desenvolvidos por Godinho (2009) acerca dos condicionantes internacionais das políticas de combate ao racismo no Brasil, uma das questões mais abordadas nesta Conferência Nacional refere-se às propostas de ações afirmativas. Estas, segundo o autor, foram apresentadas e debatidas como possibilidade para superar

e por fim a reprodução de práticas e políticas discriminatórias no Brasil, sendo suscitada como resposta do Governo à problemática da questão racial no país.

Consequência imediata destas discussões, o Ministério da Justiça cria, no final de 2001, o **Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2001)**. Tendo como tarefa principal o auxílio no processo de implementação do disposto no Relatório de Durban<sup>71</sup> (2001), tal entidade passou a atuar, sobretudo, nas áreas de promoção e avaliação de políticas de ações afirmativas, além de empenhar-se também como agente de proteção dos direitos dos indivíduos e das coletividades afetadas pela discriminação racial. De acordo com Godinho (2009), os desdobramentos das ações desenvolvidas por este órgão refletiram em duas consequências principais. A primeira é que houve uma intensificação da avaliação dos principais instrumentos legais referentes ao tema igualdade racial e desenvolvimento étnico, a exemplo do que é assegurado pela Constituição de 1988 e pelos acordos internacionais. A segunda é que, de ações de caráter essencialmente repressivas<sup>72</sup> e/ou valorativas, estas medidas passaram a ter um caráter mais afirmativo, destacando, com isso, medidas de inclusão social e afirmação da “cultura” e da “raça”. Diante disso, não só o Ministério da Justiça passa a atuar frente à questão étnico-racial, mas também, o Ministério de Desenvolvimento Agrário<sup>73</sup>, da Educação<sup>74</sup>, da Cultura, das Relações Exteriores<sup>75</sup>.

Em 2002, como reflexo do **Plano da Ação de Durban (2001)**, o qual insta que os estados devem estabelecer políticas de ações afirmativas e políticas de discriminação positiva<sup>76</sup>, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça

<sup>71</sup>Relatório este que contempla as diretrizes e propostas para promoção da igualdade racial em nível internacional.

<sup>72</sup>Conforme Godinho (2009), não se tratava mais de perceber a questão racial como um conjunto de prática discriminatória que precisariam ser denunciadas, mas antes, como práticas que envolvem exclusão e privação de oportunidades.

<sup>73</sup>Conforme Godinho (2009), em 2001 o Ministério do Desenvolvimento Agrário passa a estabelecer cotas para afro-descendentes em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concursos públicos, e na contratação por empresas portadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica.

<sup>74</sup>Em 2002, o Ministério da Cultura, através da Portaria 1.156 de 22/08/2002 também adota o estabelecimento de cotas, a exemplo do Programa Diversidade na Universidade (Lei 10.558 de 13/11/2002) que estabelece cotas para índios e afro-descendentes terem acesso ao ensino superior.

<sup>75</sup>Por meio do Protocolo de Cooperação das Ações Afirmativas, o Ministério das Relações Exteriores concede bolsas prêmios para estudantes afro-brasileiros que viessem a candidatar-se na seleção no Instituto Rio Branco.

<sup>76</sup>No artigo 100 do Plano de ação de Durban está disposto que: “insta os Estados a estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos e indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial.” (Artigo 100).

instituiu o **Programa Nacional de Ações Afirmativas (regulamentado pelo Decreto 4.828 de 13 de maio de 2002)**. Colocando-se, agora, diante do desafio da prática, o Programa apresenta-se como uma estratégia do Estado brasileiro do Governo FHC para implantação de uma política de promoção da igualdade racial. Junto com o II Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH, 2002), aprovado na mesma época, o Programa incorporou desde propostas de ações específicas de inclusão da população negra nos ambientes de trabalho, educação, saúde, administração pública, à medidas e propostas que visam beneficiar grandes contingentes da população negra por meio de políticas focalizadas em comunidades pobres.

Apesar deste maior impulso em direção ao repensar do Estado sobre a questão étnico-racial no Governo de Fernando Henrique, estudiosos (Heringer, 2001, 2002; Maio e Santo, 2005; Godinho, 2009) do tema tem destacado a pouca efetividade destes em termos práticos. No que tange à questão quilombola, alguns estudos mostraram rigidamente que, apesar da estruturação de um grupo de estudo específico para debater sobre “comunidades remanescentes dos quilombos”, o Governo pouco referiu-se às definições estabelecidas pelos estudiosos, tomando como referência uma definição dura e totalmente inviável sobre este segmento. Conforme Godinho (2009) durante o Governo FHC tal perspectiva nunca foi adotada nas ações estatais. Na prática, a definição aceita vinculava a idéia de remanescente dos quilombos mais à resíduos do passado do que à reconfiguração do presente.

Outros estudiosos, como Maio e Santos (2005), destacam a incoerência entre a inserção de um capítulo específico sobre população negra no I PNDHs (1996) e a sua, praticamente, inutilidade frente às ações do Estado. De acordo com estes autores, “até meados de 2001 parte significativa das metas do I PNDH não haviam sido cumpridas” (p.188), e outra parte, sequer, referenciada em forma de políticas públicas. Maio e Santos (2005) acrescentam ainda que esta ineficiência prática é fruto, em grande medida, das ambivalências do Governo FHC no trato da questão racial no Brasil, ambivalência esta que, segundo os autores, vão desde seu posicionamento de Fernando Henrique Cardoso enquanto presidente, ao seu posicionamento enquanto Sociólogo. Em outras palavras, fala-se que, na mesma medida em que FHC critica a “hipocrisia” da intolerância racial no Brasil, há também uma certa valorização da ambigüidade tipicamente brasileira.

Alguns estudos enfatizam, ainda, que a não efetividade do projeto de desenvolvimento racial iniciado no Governo FHC é fruto, primordialmente, da política neoliberal implantada em seu governo (Valente, 2001; Guimarães (a), 2005, 2007). Conforme enfatiza Guimarães (a) (2005), a agenda desenvolvimentista adotada no Governo FHC, a qual tinha como objetivo maior transferir as responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, acabou por refletir na redução dos avanços sociais que foram alcançados no auge da democratização do país e do próprio debate gerado em seu Governo.

Diante do que foi apresentado, podemos dizer que, os discursos sobre a questão étnica e racial no Governo de FHC revelaram-se, em certa medida, bastante ambivalentes. Se por um lado o Governo reconhecia oficialmente a existência do racismo, por outro, parcamente promoveu políticas para evitá-la. Apesar disso, não se pode negar que, em termos de abertura de debate, o Governo FHC desempenhou um papel de relevante influência, podendo ser vista, sobretudo, pela sua conotação simbólica e política. Conforme Heringer (2002), “embora ainda esteja também presente a auto-imagem do Brasil como um país homogêneo e indiferenciado, encontra-se progressivamente maior abertura as experiências que procuram beneficiar grupos específicos, historicamente com menor acesso a oportunidades” (p. 01).

### **2.2.1 Introduzindo o debate étnico-racial no Governo Lula**

A articulação do discurso do Governo Lula com os debates nacionais em torno da questão étnico-racial tem suas primeiras sistematizações antes mesmo deste Governo assumir a presidência. Tal formulação pode ser percebida entre os documentos da campanha eleitoral de 2002, em especial com o chamado “Programa Brasil sem Racismo” (Brasil, 2002). Neste documento, o então candidato à presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), além de reclamar a adoção de medidas mais efetivas para lidar com o problema da desigualdade racial no Brasil, propõe-se a fazer do seu governo um ambiente fértil para isto. Avaliando as políticas do Governo de FHC como um conjunto de “medidas residuais”, que não passavam de meras “divulgações de ações afirmativas” (Programa Brasil sem Racismo, 2002:13), o então candidato à presidência anuncia-se, neste documento, como sendo o candidato que, caso eleito, iria concretizar àquilo que havia ficado restrito a um conjunto de retóricas: a

igualdade racial no Brasil. Diante disso, já em seus documentos de campanha, Lula, e sua comissão eleitoral, se apodera da questão racial como forma de legitimar-se enquanto um governo que, democraticamente, tentaria promover a cidadania e a justiça social no Brasil.

Conforme podemos observar a partir do enunciado abaixo, uma das estratégias discursivas adotada pelo candidato à Presidência direcionava-se a situar a questão racial como sendo uma demanda que envolvia as diversas instâncias de seu programa de governo. A partir do enunciado que segue, percebemos que tal temática conjuga em suas narrativas noções que vão desde a relação raça/discriminação, à relação raça/desenvolvimento, raça/políticas públicas, raça/sustentabilidade, raça/progresso econômico.

**... entre as conquistas legais e a realidade vivida pela população brasileira, ainda existe uma larga distância.** Para superar esta realidade é necessário ir além da adoção de políticas antidiscriminatórias. É necessário combiná-las com políticas públicas nas diversas áreas e adotar um **novo modelo de desenvolvimento** para o Brasil, economicamente viável, ecologicamente sustentável e racial e socialmente justo. (Brasil - Programa Brasil sem Racismo, 2002:13)

Em tal enunciado podemos perceber que há uma reclamação em prol da construção de um **modelo de desenvolvimento** que, dentre outras coisas, tome a questão racial como um dos focos de sua preocupação. Neste enunciado, a crítica ao discurso de “antidiscriminação” desacompanhado de um conjunto de medidas mais concretas e abrangentes, serve de posicionamento para o discurso do então candidato à Governo Federal introduzir a questão racial num discurso de desenvolvimentismo. Afinal, conforme transcrito no enunciado acima, o novo modelo de desenvolvimento pensado para o Brasil estaria estritamente vinculado à combinação com “políticas públicas nas mais diversas áreas”.

Na medida em que vamos intensificando a análise sobre os enunciados contidos no “Programa Brasil sem Racismo”, percebemos que, cada vez mais, as narrativas vão se tornando mais complexas, passando a referenciar e a legitimar-se a partir da ativação de outros referenciais. Em grande parte o enlarguecimento destas retóricas se dá pela forma como Lula vai dispendo sobre a noção de algumas categorias que fazem parte do seu programa de governo, a exemplo da categoria desenvolvimento. Tomando-a sob um

viés para além do estritamente econômico, a categoria desenvolvimento passará a dispor sobre uma infinidade de questões, dentre elas: a forma como um Estado lida com os seus diversos segmentos sociais; a forma como lida com a diversidade destes; a maneira como permite (ou não) a população participar no processo de tomada de decisões; como apreende os seus sujeitos enquanto cidadãos; como estrutura suas noções de justiça. Diante disso, quando o governo relaciona a noção de desenvolvimento à noção de igualdade racial, passa também a situar sobre a noção de igualdade racial estes diversos referenciais que dão suporte à sua percepção de desenvolvimento. De forma sistemática podemos dizer que, numa visão ampliada, as noções de igualdade racial e desenvolvimento étnico, passam a ser correlacionadas a pressupostos, como: cidadania, justiça, igualdade, pluralismo, democracia.

O Estado não é neutro do ponto de vista das questões raciais. Cabe a ele **justa** distribuição de terra, do poder político e da riqueza nacional. Mais do que divulgar ações afirmativas, impõe-se a necessidade de criar condições reais que tornem **justas** as possibilidades dos indivíduos e que transformem a democracia formal em **democracia plena**, a igualdade formal em **igualdade autêntica**. (Brasil – Programa Brasil sem Racismo, 2002:10)

A referência a estes conectivos, que, como podemos observar começaram a ser acionada desde antes de se ter um Governo Lula, se desdobrará durante todo o conjunto retórico dos documentos oficiais do Governo Lula. Sob o pressuposto de que os princípios da **democracia, igualdade e justiça**, e posteriormente, da **diversidade** e da **cidadania**, estariam fadados ao insucesso caso a desigualdade racial permanecesse, as retóricas deste Governo em torno da temática negra passam a abranger um conjunto discursivo baseado na ativação de “princípios fundamentais”. Fundamentais, sobretudo, para o tipo de governo que estava sendo discursivamente estruturado, ou seja, um governo que se afirma na retórica do “socialmente justo”, do “politicamente democrático” e do “racialmente igualitário”.

Com base neste cenário de posicionamentos retóricos, o Governo Lula assume, em suas narrativas oficiais, um quadro de referências que servirão de base para caracterizar o seu Governo no trato da questão racial e étnica. Tal quadro, estruturado sob os parâmetros anteriormente citados, abrange uma variedade de discursos, os quais, em seu conjunto, nos fornecem um perfil mais específico da forma como este Governo estrutura a sua proposta de promoção da igualdade racial sob parâmetros nacionais e governamentais.

## 2.2. Democracia, justiça social e pluralismo no Governo Lula

Conduzido por um discurso da “diferença”, o Governo Lula apresenta-se como àquele capaz de, finalmente, fazer algo de novo para o problema étnico-racial brasileiro. Afinal, conforme reiteradamente afirmado em suas propagandas políticas, sua diferença em relação aos demais governos não estava apenas na sua própria trajetória de vida<sup>77</sup>. Em seus discursos esta referência vai além, encontrando-se nas diretrizes da sua política econômica, do seu modelo de desenvolvimento para o Brasil, nas suas propostas de intervenção social, na sua crença no Brasil como multi (racial, étnico, cultural), na sua noção de democracia, na sua perspectiva de justiça. Encontra-se na sua campanha eleitoral, quando se apresentou como crítico ferrenho do “modelo neoliberal” de FHC e quando se propõe a fazer um governo com preocupação maior com o social do que com o econômico. Encontra-se, por fim, no discurso de posse, quando o mesmo declara ser aquele o governo da mudança:

**“Mudança”; esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro.** A esperança finalmente venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. **Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego, fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades. Diante das ameaças à soberania nacional, da precariedade avassaladora da segurança pública, do desrespeito aos mais velhos e do desalento dos mais jovens; diante do impasse econômico, social e moral do país,** a sociedade brasileira escolheu mudar e começou, ela mesma, a promover a mudança necessária. Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar. (Silva a - discurso de posse em 1º de janeiro de 2003 a)

Neste pronunciamento, já como presidente da República Federativa do Brasil, Lula anuncia que aquele seria o governo da mudança. Mudança esta que tomaria parte nas diversas esferas: social, política, econômica. Que centraria no trabalho de propor um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, substituindo os parâmetros ditos “esgotados” do governo anterior, o qual, segundo o Governo, “em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego, fome” (Silva a, 2003 a); que centraria, no trabalho de fazer do Brasil um país forte e com “soberania nacional”, ao invés de um país em “ameaça” pelas determinações estrangeiras; que centraria, por fim, no trabalho

---

<sup>77</sup>Nos enunciados de sua campanha, o presidente Lula era apresentado como sendo um representante diferente de todos os outros por se tratar de um sujeito que adveio da “classe trabalhadora”, do “movimento sindicalista”; por ser um homem que “sofreu a pobreza na pele”; por ser filho de nordestino; por ter migrado de “pau-de-arara” em busca de melhores condições de vida.



de cultivar uma nação coletiva, unida na diferença, e não pela “cultura do individualismo”.

Diante disso, o argumento retórico pronunciado pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva ao assumir o Governo em 2003 foi a de tornar o Brasil um país mais democrático, cidadão e justo. Para tanto, haveria que fazer do seu governo um ambiente representativo das diversas demandas sociais que compunham o Estado brasileiro e que era a sua própria base eleitoral militante, o que envolvia negros, índios, sem terras, mulheres, gays, árabes, ciganos, operários, agricultores. O objetivo era, assim, reconhecer o caráter pluralístico da sociedade brasileira (c.f descrito nos objetivos específicos da PNPIR; no IIPNRA; no Programa de Governo, 2003) e colocar em voga os direitos constitucionais assegurados a esses segmentos, apoiando-os tanto com decretos e leis complementares, quanto com políticas públicas de caráter afirmativo e/ou reparatório.

Frente a esta promessa inicial, Lula inicia seu Governo lançando um conjunto de políticas e planos para atender aos diversos segmentos sociais e as diversas demandas que fazem parte das preocupações do seu Programa de Governo. É dentro destes conjuntos de feitos que a questão racial assume um papel de considerável destaque na política nacional deste Governo, passando a suscitar uma série de discussões que a retiram de um plano de preocupações secundárias e a situa, pelo menos discursivamente, num plano de preocupações prioritárias. Tal proposição pode ser evidenciada com a disposição que se segue, a qual, de forma enfática, evidencia o cenário de discussão ao qual a temática racial está envolta neste Governo.

**Pela primeira vez na história republicana, inscreve-se a problemática racial como um dos desafios do ideário democrático, pelo que a questão racial deixa de ser tratada como um problema dos e para os discriminados, e passa a ser tomada na sua devida dimensão, isto é, como um entrave para a consolidação da democracia e do desenvolvimento econômico do país. (Brasil - PNPIR, 2003:05)**

Como podemos observar a partir deste enunciado, uma das maiores expressões retóricas do Governo Lula em torno da questão racial está direcionada para transposição desta questão de um problema específico dos negros no Brasil, de “um problema dos e para os discriminados”, para transformá-la numa questão nacional em seus diversos

aspectos. Neste processo de “enunciação” da questão racial como uma questão nacional, a referência ao racismo e à discriminação aparece de forma preponderante nas narrativas do Governo Lula. Tal correlação ocorre na medida em que o racismo e a discriminação são considerados pelo Governo como um empecilho à consolidação da **democracia**; na medida em que o racismo e a discriminação são narrados como entraves para o **desenvolvimento** econômico brasileiro; e, por fim, na medida em que o racismo e a discriminação são apreendidos como uma questão que diz respeito à vida dos brasileiros como um todo<sup>78</sup>.

No conjunto das narrativas oficiais do Governo Lula sobre a questão racial brasileira, a ampliação do debate sobre raça percorrerá também noções como “**justiça**” e “**cidadania**”. Fazendo referência a estas categorias, os discursos do Governo dão continuidade à perspectiva que ressalta os efeitos do racismo como entraves para consolidação de alguns princípios que são “caros” ao Estado democrático brasileiro, e, em especial, ao Governo Lula, que são, dentre outros, os denominados princípios da justiça e da cidadania.

O fato é que o racismo introduz uma rigidez ao exercício da **cidadania** e à **democratização do desenvolvimento**. (Brasil - Relatório de Gestão 2003-2006:08)

As políticas de Promoção da Igualdade Racial adotadas neste governo são a comprovação de que o Estado brasileiro está empenhado em garantir que a **justiça racial** se consolide como realidade no País, criando condições para uma convivência harmônica entre os diferentes indivíduos que formam o povo brasileiro. (Brasil - Informativo Igualdade Racial da Seppir, 2006)

Tendo como base estes referenciais, a temática da igualdade racial neste Governo, assume, nos documentos oficiais, um caráter de política nacional. Afinal, sem justiça e cidadania, o “sonho de um Brasil unido na diversidade”<sup>79</sup> estaria fadado ao fracasso. Assim como, sem justiça, cidadania, democracia e pluralismo a expectativa de construção de um governo respeitoso dos princípios constitucionais e dos acordos internacionais, estariam fadados a meras expressões retóricas de campanha eleitoral.

<sup>78</sup> A perspectiva de que a questão racial deve ser tomada como uma questão de amplitude nacional aparece ratificada em diversos momentos entre os discursos oficiais do governo Lula, dentre eles: “O Brasil, neste início de século, passa por uma série de transformações nos mais diversos campos. **Para a consolidação dessa nova etapa da sociedade brasileira, é crucial que o tema Igualdade Racial esteja inserido nos diversos encaminhamentos propostos para a melhoria de vida da totalidade da Nação...**” (Brasil - I Conapir, 2005:06)

<sup>79</sup> Silva, Luiz Inácio In: Relatório de Gestão 2003-2006, p. 09.

Reconhecendo em seus discursos a complexidade na qual a questão racial está inserida, o Governo Lula organiza-se baseado no discurso de formulação de políticas públicas para assistir aos diversos segmentos sociais no Brasil. Os textos destas políticas, posteriormente destrinchados em planos e programas nacionais e regionais, contemplam uma série de mecanismos que tentam aglutinar desde idéias de modelos de gestão com caráter democrático e participativo, até definições de prioridades e estratégias que tem como finalidade reconhecer o caráter diferenciado dos segmentos sociais (pluralismo), a ampliação da cidadania e a concretização da justiça.

Assumindo tal perfil, o Governo Lula reivindica em suas narrativas a necessidade de priorizar duas formas principais de políticas de públicas: uma focada para a **redistribuição**, direcionada para segmentos que sofrem exclusão sócio-econômica, e outra para o **reconhecimento**, destinada àqueles que foram excluídos moralmente. No que tange às políticas de cunho distributivo, Lula inaugura uma fase que denomina de “reajustes sociais”, em que o mesmo tenta, em comparação ao Governo anterior, formatar um perfil de Estado mais forte e intervencionista, orientado para o controle das questões sociais<sup>80</sup>. Já no que se refere às políticas de reconhecimento, o Governo anuncia uma série de medidas que, segundo seus argumentos, visam universalizar a acessibilidade às políticas públicas, focalizando, porém, para demandas e medidas específicas e procurando elevar/ressaltar o caráter subjetivo de questões moralmente relegadas.

A definição destas duas prioridades aparece descrita em vários momentos no conjunto das políticas de promoção da igualdade racial e desenvolvimento étnico do Governo Lula. Tais recorrências podem ser observadas a partir da disposição abaixo, a qual, referindo-se às principais prioridades de ação da Seppir, estabelece um conjunto de medidas que perpassam tanto pelos aspectos sócio-econômicos de distribuição de renda, quanto pelos aspectos morais-subjetivos, na medida em quem trata com prioridade o reconhecimento da cultura, da religiosidade, da etnia.

As prioridades de ação da SEPPIR são: (1) política para remanescentes de quilombos; (2) inclusão com desenvolvimento econômico para a população negra; (3) capacitação de gestores públicos e de agentes sociais para operar políticas de promoção da igualdade racial; (4) inclusão da população negra no sistema educacional; (5) programa de saúde da população negra; (6)

<sup>80</sup> Sobre esta questão ver Araújo (a) (2006) e Guimarães (b) (2004).

cultura negra e combate à intolerância religiosa; (7) relações internacionais. (Brasil - Relatório da I Conapir, 2005:22)

Assim, impulsionado pelas perspectivas de “redistribuição” e “reconhecimento”, o desafio proposto pelo Governo de promover um país mais democrático, cidadão, justo e pluralista estendeu-se para além do discurso de posse e foi tomando voz nos textos dos programas, projetos e políticas públicas dos mais variados tipos e proposições. Um clima de “democratização” das ações estatais parecia, assim, tomar conta do espaço político e social brasileiro, fazendo do Brasil, pelo menos por um momento, um país eufórico e “sedento” por cidadania e justiça.

No limiar desta construção narrativa que foi tomando legitimidade nos discursos oficiais do Governo Lula, podemos evidenciar uma conformação ideológica vastamente debatida por teóricos que tem como foco analítico a luta por justiça social. Abordando de forma breve as principais considerações teóricas traçadas acerca deste tema, podemos dizer que existem dois focos analíticos que resumem bem as perspectivas sobre justiça social: um que se refere aos aspectos econômicos da justiça, embasando com isso uma noção de “justiça pela distribuição”; outro que se refere aos aspectos intersubjetivos ou morais da justiça, embasando com isso uma noção de “justiça pelo reconhecimento”. Apesar das diferenças teórico-analíticas que permeiam cada uma destas vertentes, existe um fator que as unem: a tentativa de explicar quais são os mecanismos sociais capazes de trazer justiça para os indivíduos na sociedade contemporânea.

Sob influência da filosófica liberal norte-americana e inglesa, a “teoria da justiça distributiva” é estruturada em meados do século XX. Tendo como um dos principais precursores Jonh Stuart Rows (1971), esta teoria nasce no período de “crise” econômica do Estado de Bem Estar Social, entre os anos 1970 e 1990. Para esta vertente, a generalização da noção de justiça constitui o objeto do acordo original que é estabelecido entre o Estado e a sociedade civil, sendo que este tem sua origem um acordo de caráter econômico, no qual o objetivo maior é o estabelecimento de regras de convivência que tem por base garantir a todos a igualdade de oportunidade. Esta igualdade começa a ser adquirida na medida em que há uma distribuição de “bens primários” como condição de sobrevivência e toma sua forma mais complexa na medida em que se torna um princípio ético.

Para alguns teóricos, a exemplo de Rosanvallon (1997), a teoria da justiça distributiva, em especial a formulada por Rawls, em 1971, faz parte de um conjunto de teorias que acabam por promover a “negação do social”. Isso ocorre na medida em que esta corrente focaliza a questão da justiça social como se fosse uma questão estritamente econômica, não analisando o ser social de forma mais dinâmicas ou, em outras palavras, não percebendo as injustiças que são frutos de questões culturais, raciais, sociais.

Sistematizando outra perspectiva de justiça, podemos situar a teoria do reconhecimento. Relacionada à ética e a subjetividade da filosofia hegeliana<sup>81</sup>, tal noção de justiça apresenta-se configurada sob o pressuposto das noções “simbólico” e “moral”. Tais categorias relacionam-se a perspectiva de que a “exploração” e o “contraste” são frutos de injustiças advindas como consequência de discriminações simbólica/culturais que se estabelecem a partir do enraizamento de padrões sociais ideais e práticas de desrespeito/não-reconhecimento para com determinados grupos (Hanneth<sup>82</sup>, 2003; Taylor<sup>83</sup>). Diante disso, resulta a conclusão de que, a justiça social, como condição que incide diretamente sob um conjunto de valores morais e ético, deve ser buscada na valorização do segmento ou da causa negada, pressupondo, com isso, uma idéia de afirmação.

Tal qual a teoria da redistribuição é acusada de unilateralismo na sua explicação sobre justiça, a teoria do reconhecimento também o é. De acordo com estudos elaborados por Nancy Fraser (2003), ao tecerem uma crítica à noção de justiça distributiva, os pensadores desta corrente concentraram-se, essencialmente nos aspectos

---

<sup>81</sup> Além de Hegel, Hanneth (2003) destaca que a teoria do reconhecimento recebe influência de Sartre (com seu estudo sobre raça), Sorel (e sua referência à horta) e Mead (e sua perspectiva de sociabilidade).

<sup>82</sup> Partindo da crítica ao que chama de radicalismo, Honneth (2002) procurou desenvolver sua análise a partir da indagação de como o desrespeito que permeia na vida dos indivíduos podem implucionar à luta pelo reconhecimento, que para ela, traduz-se em conflito e resistência. Com base nisto, a autora destaca três esferas de “reconhecimento recusado” ou ofensivo, que são: os maus tratos corporais, a exclusão estrutural (privação de direitos) e a degradação da honra, dignidade ou status. Tais experiências recorrem a ofensas tanto psíquicas quanto sociais e culturais e, assim como os sofrimentos que ocorrem na vida física (doenças), estas também podem levar a morte, só que nestes casos, mortes de cunho emocional e moral. Diante disso, a autora defende que as ofensas de cunho moral são àquelas que carecem de mais atenção e resistência por parte daqueles que a sofrem.

<sup>83</sup> Para Taylor (apud Araújo b, 2004), diferentemente das sociedades antigas, nas quais a hierarquia social apresentava-se como forma identificação e diferenciação entre os segmentos sociais, na sociedade moderna vigora o pressuposto de sujeitos individualizados, segundo o qual estes aparecem como diferentes entre si, mas iguais em direitos. Neste sentido, enquanto a honra, ligada à posição social, e a desigualdade são, nas sociedades antigas, os implucionamentos básicos para a distinção entre os membros/grupos, nas sociedades modernas estes impulsos são encontrados na dignidade da pessoa humana, na medida em que os indivíduos tornam-se cidadãos de direitos.

subjetivos da justiça, não abordando que, muitas vezes, um fator está diretamente relacionado ao outro.

Assim, apesar de, historicamente, as perspectivas da justiça distributiva e da justiça pelo reconhecimento terem tido o mesmo objetivo/finalidade, ou seja, a justiça social, nem sempre estas foram harmonizadas entre si. Conforme ressaltado por Nancy Fraser (2003), durante muito tempo as políticas de justiça social ficaram presas à dicotomia ou redistribuição ou reconhecimento. De acordo com a autora, os defensores da redistribuição igualitária, apoiados em documentos elaborados pelas Nações Unidas, rejeitavam as políticas de reconhecimento e reivindicavam, quase que exclusivamente, a justiça sócio-econômica. Por outro lado, grande parte dos proponentes que reivindicavam políticas de reconhecimento das diferenças acabou por menosprezar questões de ordem econômica, atribuindo a estas a crítica de “materialismo antiquado”.

Nos últimos anos, tanto no plano teórico-analítico, quanto no plano discursivo, o dualismo “reconhecimento ou redistribuição” não goza mais de um aparato defensivo fundamental. Nem entre os discursos dos movimentos sociais, nem entre os discursos políticos, nem mesmo entre os discursos intelectuais. Dada a percepção de que as lutas por justiça muitas vezes perpassaram tanto sob o plano moral quanto sob o plano econômico, o foco da questão passa a ser tentar ver até que ponto um auxilia o outro e como os dois são imprescindíveis para a afirmação do homem como um todo.

Tomemos como exemplo o caso da “luta anti-racista no Brasil”<sup>84</sup>. Em estudo realizado por Neves (2005) acerca da questão racial no Brasil, mais precisamente, acerca da luta contra o racismo no Brasil, o autor percebe que, durante algum tempo (mais precisamente entre os anos 1970 e 1990) tal questão ficou mensurada entre a posição tradicional da esquerda, reconhecidamente uma visão focada para as desigualdades raciais, e a posição tradicional dos movimentos negros, essencialmente voltada para a apreensão do preconceito racial como uma questão histórica de exclusão cor-raça. No estabelecimento deste bi-polarismo das relações raciais brasileira, não havia espaço para o relativismo, para a manifestação das inúmeras faces do movimento anti-racial no Brasil. Todavia, o estudo de Neves (2005) identificou que, nos últimos

---

<sup>84</sup> Ver NEVES, Paulo S. da C. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. Rev. Brasileira de Ciências Sociais – Vol.20 Nº 59, 2005.

anos, houve algumas mudanças na prática dos movimentos sócias negros brasileiros, havendo, assim, ao invés de uma luta pela cor ou de uma luta pela igualdade, uma luta por afirmação, o que nos sugere a possibilidade de pensar a questão racial em suas várias dimensões, desde à econômica, até a cultural, a étnica e a religiosa.

Fazendo agora um paralelo destas discussões com as noções de distribuição e reconhecimento implícitas nas propostas de promoção da igualdade racial e do desenvolvimento étnico no Governo Lula, podemos avaliar que há, nestas construções discursivas, um afirmar da necessidade de pensar a questão racial e étnica como partes de uma demanda que requer “distribuição sócio-econômica” e “reconhecimento ético-moral”. Neste caso específico, podemos visualizar, no conjunto das retóricas sobre as políticas públicas étnico-raciais, um contínuo referenciar dos componentes “inclusão econômica”, “social”, “política” e “cultural”, o que nos sugere que a narrativa de um Estado assistente aos amplos interesses sociais perpassa pelo diálogo com as diversas possibilidades de justiça social. Mais do que isso, trata-se de uma evidência discursiva que põe em evidência a busca de uma nova institucionalidade para a noção de justiça, exigindo que esta seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento e redistribuição.

A partir daí podemos situar o contexto de surgimento e estruturação da política de igualdade racial e desenvolvimento étnico no Governo Lula. Podemos percebê-las não como políticas isoladas, que visam atender a um fim específico, como o étnico e/ou o racial, mas como partes de uma política maior do Governo, que apreende a promoção da justiça social como uma de suas propostas principais. Devemos percebê-las como políticas sociais que estão diretamente ligadas a outras políticas de redistribuição de renda e de segurança alimentar, que estão ligadas ao “Fome Zero”<sup>85</sup>, por exemplo, mas também como políticas de reconhecimento étnico, cultural, racial, que estão ligadas a noções como diversidade, patrimônio, história.

---

<sup>85</sup>Programa de segurança alimentar lançado pelo governo Lula em 2003 e que tem como objetivo maior assegurar formas básicas de sobrevivência aos brasileiros que vivem em condições precárias, dando a estes meios básicos para uma primeira forma de cidadania. Trata-se do programa social que tem maior abrangência neste governo, podendo sua narrativa política ser resumida com o seguinte enunciado: “Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero” (Silva a, 2003).

Unindo, em um só programa, políticas de combate a fome, de distribuição de renda, de ações afirmativas, de desenvolvimento étnico, de fortalecimento da identidade negra, de preservação do patrimônio histórico de comunidades tradicionais, a PNPIR (2003) representa a sistematização retórica de um modelo de percepção sobre justiça social no Governo Lula. Sob o referencial preponderante que ressalta a noção de **justiça social** na interligação com as noções de **cidadania**, **democracia** e **pluralismo**, as narrativas do Governo Lula dentro desta Política, conformará um alargamento maior ainda a despeito da forma como estas categorias correlacionam-se com as questões étnicas e raciais. De uma forma mais clara podemos dizer que, entre os discursos de construção de uma política que diz ter como foco a promoção da justiça social aos segmentos negros brasileiros, existe uma vinculação indissociável entre os argumentos de prover a justiça e de promover a cidadania; de promover a justiça e de estabelecer a democracia; de promover a justiça e de afirmar a pluralidade.

Amparado pela perspectiva de eliminação do autoritarismo social levado pela desigualdade social e pela imposição de padrões culturais e raciais gerados na sociedade brasileira, o Governo Lula coloca para si a tarefa de revisionista das ações do Estado, situando, para seu Governo, a tarefa principal de eliminar os dados de exclusão social no sentido mais amplo do termo.

...o projeto de um **Brasil para todos** será tão mais verdadeiro e palpável quanto maior for a **inclusão econômica, social e política** de todos aqueles que, por discriminação racial ou por intolerância, foram alijados de seus direitos de **cidadania**. (Brasil - PNPIR, 2003:05)

Partindo desta perspectiva, consolida-se, entre os discursos deste Governo, um ambicioso projeto de promoção da “justiça racial”<sup>86</sup>. Disposta na forma de uma **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003)** este projeto calca-se numa visão ampliada sobre a questão racial, sendo esta apresentada como uma problemática que envolve inclusão econômica, social e política. Além disso, vincula-se aí uma correlação entre pluralismo (“Brasil para todos”), justiça social pela distribuição (“inclusão social”), justiça social pelo reconhecimento (inclusão “econômica e política”) e cidadania (aqui apresentada sob a noção de “ter direitos” e poder “gozar destes direitos”). Aproximando tais correlações com os estudos de Telles (1994) podemos

---

<sup>86</sup>Termo citado nos textos que dispõem sobre o Relatório da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005) e no Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009).



dizer que, nestes discursos, a questão racial é tomada como um direito que envolve “práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público” (p.91). E mais do que isso, insere-se num cenário de “novas clivagens” (idem), de novas demandas que não necessariamente estão suficientemente contempladas por noções tradicionais de racismo e discriminação racial. Interpretando aos olhos de uma perspectiva mais “pós-moderna” ou “reflexiva” (Mouffe, 1996), podemos dizer que a questão racial assume nestes discursos (1) um espaço de conflitos, (2) que subverte as noções fixas do que vem a ser os condicionantes que envolvem a prática discriminatória e (3) que incorpora novas expectativas de ações frente ao papel do Estado.

Diante desta configuração discursiva, estariam, assim, lançados os dois pilares da argumentação política de desenvolvimento racial no Governo Lula: um que tem como foco a contenção da precariedade, e outro que tem como foco a eliminação do preconceito. Em outras palavras, conduzindo um discurso de “reconstruções”, o Governo Lula reivindica em suas narrativas a necessidade de priorizar duas formas principais de políticas: uma focada para a redistribuição, direcionada para segmentos que sofrem exclusão sócio-econômica, e outra para o reconhecimento das diferenças, destinada àqueles que foram excluídos moralmente. Como o segmento social negro nos é apresentado nos discursos deste Governo como reflexo tanto da exclusão sócio-econômica, quanto da negação simbólico-moral, tem-se no conjunto discursivo que dispõe sobre a PNPIR (2003), o confluir destas duas perspectivas em um mesmo texto.

É neste momento que, junto à “revisão dos fundamentos éticos e políticos do Estado” (Guimarães (b), 2004), há também uma revisão acerca das fontes de exclusão social, a qual, para além de uma questão de ordem econômico/classista, passa a ser vista também como uma questão de ordem moral, que abrange os “domínios das relações intersubjetivas e privadas” (PNPIR, 2003). Em outras palavras, essa percepção traduz-se num deflagrar do fortalecimento de políticas do governo com vistas para as dimensões subjetivas, a exemplo da questão racial, que, não obstante a exclusão social que daí decorre, implica também na exclusão moral, simbólica, e identitária. No texto que corresponde a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), dispõe-se:

Para tornar eficazes os direitos, o Estado tem que redefinir o seu papel no que se refere à prestação dos serviços públicos, de forma a ampliar sua intervenção nos domínios das **relações intersubjetivas e privadas**, buscando traduzir a igualdade formal em igualdade de oportunidades e tratamento. (Brasil - PNPIR, 2003:04)

Esta referência nos sugere que, falar em questão racial não se resume em falar da questão cor-raça, ou exclusão-desigualdade, mas antes, pressupõe abranger outras modalidades de referências, dentre elas referências que envolvem as “intersubjetividades” que estão presentes nos aspectos da cultura, da etnia, da identidade.

Diante disso, tentando fazer um canal de ligação entre este conjunto de proposições que envolvem a política nacional de promoção da igualdade racial e a questão do desenvolvimento étnico, podemos afirmar que, a retórica de desenvolvimento étnico aparece como uma ramificação deste conjunto maior de referência ao racial. Pode-se dizer que, dentro deste conjunto de enunciados que compõem a “política racial”, a referência ao desenvolvimento étnico desdobra-se como forma de pensar a questão racial num viés intersubjetivo e particular, dentro desta dinâmica maior.

É, assim, diante desta perspectiva, que a promoção do etnodesenvolvimento toma parte da agenda nacional de formação de uma nova concepção de sociedade justa e democrática. Conforme descrito no Programa Brasil Quilombola (2005), em conformidade com o Decreto 4887/2003, o etnodesenvolvimento passa a ser uma missão dos diferentes órgãos governamentais brasileiros, afirmando ser o meio capaz de garantir a reprodução física, social, econômica e cultural das diversas comunidades étnicas, visando, sobretudo, à possibilidade de o Brasil enunciar-se enquanto país democraticamente pluralista, que seja, de fato, representativo das diferentes demandas e distintivos segmentos sociais.

Dentro do projeto maior estabelecido nos discursos do Governo, que é desenvolver os grupos étnicos em sua amplitude e diversidade e tornar o Brasil um país sem discriminação racial/étnica/cultural, os remanescentes de quilombos são tomados como grupo de referência para a proposta do Governo. Com isso, a temática racial-étnica passa a ser adotada nos discursos do Governo como referência ao projeto Brasil

democrático e cidadão. Frases como: “sem que o País resolva a lacuna secular de desigualdade racial, não haverá progresso possível” (Brasil - Conapir, 2003); “a promoção da igualdade racial se afirma como elemento essencial para a consolidação da democracia” (Idem); “a democracia brasileira será tanto mais substantiva quanto maior for a igualdade racial em nosso país” (Silva (a) in Discurso de Posse, 2003) designam, em seu conjunto, um elevado grau de expectativa em torno da promoção da igualdade racial, e mais que isso, legitima esta questão como uma questão de caráter nacional, ou mesmo, universal.

Sob o pano de fundo da idéia de luta pela igualdade racial, circundam justificativas variadas que, em sua diversidade, conclamam um conjunto de argumentos direcionados para a construção de uma nova ordem democrática, na qual diferentes atores sociais asseguram suas formas particulares de vida e garantem sua reprodução e interação no âmbito das relações sociais. Conforme implícito nos argumentos do presidente Lula, a construção de um Estado democrático só é possível quando este assegura aos seus cidadãos o direito à participação, à justiça social e à diferença, sendo o desenvolvimento de políticas públicas imprescindível para a promoção deste projeto.

Avaliando tal perspectiva discursiva aos olhos dos estudos de Santos e Avritzer (2002) podemos dizer que, frente ao enlarguemento da “gramática social” (p.54) da democracia, a qual passa a abranger questões relacionadas a gênero, raça, etnia, o Estado vê-se impulsionado a estender o significado da noção de democracia, não sendo suficiente pensar neste “princípio/projeto” apenas como um regime de governo ou de representatividade ou participação política. Ao analisarem a perspectiva de democracia estruturada no século XXI nos “países do Sul<sup>87</sup>”, Santos e Avritzer (2002) afirmam que, como reflexo do processo de democratização vivido por estes, houve a ampliação ou reestruturação da democracia, impulsionando, com isso, um novo “significado cultural ou gramática social vigente” (p.56). Uma das novas práticas incorporadas está ligada a incorporação de novos atores ou de novos temas à política, o que envolve questões como justiça, cidadania, direitos, pluralismo.

---

<sup>87</sup>Santos e Avritzer (2002) classificam como países do Sul: Moçambique, Portugal, Brasil, África do Sul, Colômbia, Índia.

A narrativa do desenvolvimento democraticamente acessível a todos passa a ser a narrativa do priorizar minorias historicamente excluídas dos seus direitos de cidadão, havendo assim a necessidade de reafirmar suas garantias, dinamizando-as a partir das necessidades e realidades encontradas. Com isso, medidas de combate às injustiças sociais e econômicas, de revisão dos chamados erros do passado e promoção de um novo futuro, sócio-racialmente mais justo, passaram a compor os discursos sobre os desafios e dilemas enfrentados pelo Estado brasileiro.

Tomando como base o quadro de referência às políticas públicas para minorias sociais que foram conduzidas durante o Governo Lula, a propaganda política do Governo passa a usar o argumento de que é um “governo do povo”, ou, conforme já vimos sobre o slogan, repetidamente também é apresentado nos anúncios, como um “governo de todos”. De acordo com Guimarães (2004) isso se justifica, dentre outras coisas, pelas propostas básicas ressaltadas pelo Governo Lula, as quais, dentre outras coisas, ressaltam a necessidade de políticas públicas direcionadas para promoção da inclusão social e étnico-racial, assim entendida a busca pela diminuição e/ou eliminação das desigualdades que, por vezes, se traduzam na negação ou exclusão de grupos sociais, a exemplo da desigualdade econômica e racial. Neste sentido, programas como Fome Zero, Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Universidade para Todos (ProUni), Reforma Agrária (PNRA), Promoção da Igualdade Racial (PNIR), passaram a compor parte do leque de programas nacionais que dizem ter por objetivo levar cidadania aos mais diversos segmentos sociais brasileiros.

Com o impulso do debate sobre minorias sociais, o Estado brasileiro da era Lula<sup>88</sup> elevou a questão étnico-racial ao patamar de condição básica para construção de um efetivo Estado democrático de direito. Com base numa perspectiva de desenvolvimento pluralista, o Governo Lula<sup>89</sup> buscou, já em seus primeiros anos de exercício, estruturar o que chamou de ampliação das “fronteiras da cidadania”, a qual caracteriza-se pelo reconhecimento, por parte do Estado, das diversas formas de exclusão social e das diversas formas de lidar com ela. Nesta perspectiva, a questão quilombola irrompeu como base motora da proposta de uma política nacional de valorização ao desenvolvimento étnico.

---

<sup>88</sup>Período de compreende o tempo que o Presidente Lula esta no poder (2003-2009).

<sup>89</sup>Assim chamado o governo do primeiro e segundo mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

### 2.3 Os argumentos do “Programa Brasil Quilombola”

O Programa Brasil Quilombola foi lançado em 2005, dois anos depois de publicada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Segundo a ex-Ministra da Seppir, Matilde Ribeiro<sup>90</sup>, a existência deste Programa é decorrente da necessidade de se abordar o segmento quilombola dentre da política de igualdade racial, mas sob um viés específico, qual seja, o étnico. Tendo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) na Coordenadoria Geral e uma série de outras Secretarias<sup>91</sup> e Ministérios<sup>92</sup> nas sub coordenadorias, o documento foi estruturado, abrangendo uma série de propostas, princípios, diretrizes, atribuições, as quais abordaremos, detalhadamente, a partir de agora.

Como parte de uma política nacional de “igualdade racial”, o Programa Brasil Quilombola (PBQ, 2005) incorpora princípios e características que o inserem dentro dos debates sobre a questão racial. Como parte de uma política de “desenvolvimento étnico” voltado para um segmento específico, o quilombola, o PBQ se insere dentro de um corpo de referências que o denota numa perspectiva de desenvolvimento de grupos étnicos diferenciados. E, como parte da política nacional de um governo, o PBQ se insere em um conjunto de referências que o posiciona como parte de um projeto de “desenvolvimento nacional”, de um desenvolvimento calcado nas noções de justiça social, cidadania e democracia.

A abrangência do Programa dá a ele uma variedade analítica tal, que se torna quase impossível compreendê-lo de forma isolada de outras políticas e programas. Dessa forma, para o que tange à análise aqui proposta, torna-se imperativo situar o PBQ (2005) como parte de uma política social, racial e étnica do Governo, que tem vieses, argumentos e pressupostos diferenciados. Em outras palavras queremos dizer que, devemos analisar, em um mesmo documento, sobre o que há de foco social, o que há de

---

<sup>90</sup>Ribeiro, Matilde. In: Brasil. Programa Brasil Quilombola. Brasília, 2005:04-05.

<sup>91</sup>Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria especial de Aquicultura e Pesca e Secretaria Especial de Direitos Humanos (PBQ, 2005).

<sup>92</sup>Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Comunicações, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério do Esporte, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, Ministério Minas e Energia e Ministério da Ciência e Tecnologia.

foco racial e o que há de foco étnico, ou, como estas dimensões se conectam e fornecem para o Brasil, no âmbito da prática discursiva do Governo Lula, uma política de estruturação do etnodesenvolvimento quilombola. Para tanto, torna-se imprescindível um olhar mais focalizado e sistematizado sobre tal programa no intuito de entendermos como ele foi pensado, como é estruturado, quais são os princípios que o regem e quais são os focos de atuação, pois, só assim, poderemos traçar um perfil destas correlações.

Para o tipo de discussão proposta neste trabalho, a relevância da estruturação deste Programa como um documento específico que sistematiza a noção de desenvolvimento étnico quilombola no Governo Lula, assume um papel de suma importância para a nossa análise. Isso porque, em termos de documentação sobre etnodesenvolvimento quilombola, este é o primeiro e único Programa nacional que se tem notícias, tanto no Governo Lula, quanto nos demais governos brasileiros. Dessa forma, a avaliação do texto deste Programa, das suas bases legais, das suas diretrizes e estratégias de ações, de suas áreas de atuação, nos sugere a possibilidade de percebermos, de uma maneira mais direta, os discursos sobre etnodesenvolvimento quilombola.

#### **a) Marco Legal**

Um dos primeiros pontos para entendermos melhor o foco e a estruturação do PBQ (2005), é entendermos o marco legal que lhe deu sustentação. De acordo com o que é apresentado no próprio Programa, o marco legal que o deu surgimento não se restringe a um ou outro referencial específico, mas antes, perpassa por uma série de proposições legislativas e regulares já existentes. De forma sistemática, podemos apresentar este marco da seguinte forma:

**Quadro VI**  
**Marco legal do Programa Brasil Quilombola**

Ano	Documento
1988	Artigo 68 dos ADCT da Constituição Federal
1988	Artigo 215 da Constituição Federal
1988	Artigo 216 da Constituição Federal
2003	Lei 10.678
2003	Decreto 4.883
2004	Artigo 6º da Portaria 6 da FCP
2004	Artigo 7º da Instrução Normativa nº 16 do Incra

Fonte: Programa Brasil Quilombola (2005)

Conforme podemos observar a partir do Quadro VI, o primeiro marco legal do PBQ remete à **Constituição de 1988** e suas disposições sobre direitos territoriais e culturais. Porém, uma série outros marcos legais, como leis, portarias, medidas provisórias, que foram feitas depois, teriam sido de fundamental importância para a constituição deste Documento. Além disso, podemos destacar também que tais referências não se resumem apenas aos textos legislativos formulados no âmbito do Governo Federal, mas abrangem também, documentos de órgãos subsidiários como a FCP e o Incra, o que suscita uma maior possibilidade de diálogo e descentralização.

A partir do Quadro VI, podemos perceber também que as maiores recorrências de marcos legais do PBQ referem-se a propositivos contidos na Constituição de 1988. O primeiro deles e o mais enaltecido é o **artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, o qual dispõe:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (CF 1988/Art. 68 do ADCT)

Primeiro, porque se trata de um artigo presente na Lei Maior, segundo, porque garante o direito de posse de um dos bens mais caro aos remanescentes dos quilombos (o direito de posse das terras por eles ocupada), tal artigo aparece rigidamente citado não só no PBQ e na PNPIR (2003), mas em todo e qualquer documento que trata dos direitos das comunidades quilombolas. No caso específico do texto do PBQ (2005), tal

referência é assumida, ainda que implicitamente, como a base de sustentação jurídica dos direitos étnicos dos quilombolas. Para o tipo de texto que trata o PBQ (2005), a garantia da propriedade definitiva da terra, disposta pelo artigo 68 do ADCT, ocupa um caráter jurídico que vai além de um direito fundiário. Antes, trata-se da inclusão do segmento quilombola no espaço público legislativo brasileiro; trata-se do reconhecimento deste segmento como segmento de direito, como segmento que constitui parte do corpo que compõe os cidadãos brasileiros e, sobretudo, como segmento de um direito étnico.

Paralelo ao artigo 68 do ADCT, os **artigos 215 e 216** da mesma Carta, ao garantirem, ou sugerirem, respectivamente, os direitos culturais e os direitos culturais dos “quilombolas”, passam a dispor de um valor jurídico tal que é apreendido pelo documento do Programa como um dispositivo legal para argumentar a necessidade de o Estado atuar junto às comunidades quilombolas como agente da promoção cultural destas.

**Artigo 215/CF88:** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras e das de grupos participantes do processo civilizatório nacional;

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

**Artigo 216/CF88:** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V- os conjuntos urbanos e sítios de valores históricos, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Vistos de forma conjunta, os artigos 68, 215 e 216, consubstanciam, conforme abordado no PBQ, uma nova realidade jurídica para estas comunidades, que é a percepção do espaço ocupado por aquelas como um território simbólico, capaz de revelar indicativos sobre formas e trajetórias de vida de povos que seriam considerados parte do patrimônio cultural e humano brasileiro.



Além dos artigos constitucionais citados, um outro marco regulatório acionado pelo PBQ é a **Lei nº 10.678**, de 23 de maio de 2003. Com a aprovação desta Lei ficou instituída a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), marco da formação da primeira secretaria específica para tratar das questões raciais no Brasil. Em seus artigos de nº 1 e 2, o texto apresenta e argumenta o seguinte:

Art. 1º Fica criada, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 2º À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial **compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos**, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, o Gabinete e até três Subsecretarias.

Dada a sua considerada relevância para o que tange a possibilidade de haver finalmente uma sistematização acerca dos direitos assegurados até então, a Lei que cria a Seppir carrega consigo a garantia legal de que a Política de Nacional de Promoção a Igualdade Racial (política esta aprovada meses depois de instituída a criação da Seppir) poderá ser implementada, coordenada e avaliada por um órgão que tem tal tarefa específica como base de execução. Tem-se, com isso, mais do que um órgão com status de Ministério (c.f PNPIR, 2003), um órgão a quem se possa recorrer e de quem se possa cobrar medidas efetivas. Tal perspectiva ratifica-se em inúmeros outros documentos do governo que dispõe sobre as atribuições da Seppir, dentre eles o Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009:23):

A Seppir é responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e proteção dos direitos dos grupos raciais e étnicos discriminados, com ênfase na população negra.

Outro marco legal especificado pelo PBQ (2005) como sendo imprescindível para sua formulação refere-se ao **Decreto 4.887/2003**. Lançado no mesmo dia que a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Decreto representa, para o Programa, o momento máximo de sistematização legislativa do processo de regulamentação e reconhecimento das terras pertencentes às comunidades quilombolas. Definindo competências e requisitos para o processo citado, o Decreto 4.887 substitui o de número 3.912/2001<sup>93</sup>, crido durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e que, por seu caráter temporal e restritivo, acabou inviabilizado. Edificando, de fato, a possibilidade de um Direito Étnico, o Decreto publicado pelo atual Governo Lula propôs um conjunto de novas ferramentas semânticas de forma a (1) atender aos direitos constitucionais e (2) a compreendê-lo sob uma ótica considerada antropológica, que pensaria a questão quilombola sob novos referenciais, principalmente questionando as referências primordialistas do conceito de quilombo.

Com este Decreto, observamos a expressão de novos referenciais tanto para as comunidades quilombolas, quanto para os critérios para reconhecimento de uma comunidade como tal. No que se refere a definição do que pode ser considerado como remanescente das comunidades quilombolas, temos no art.2º do Decreto 4.887/03 a seguinte definição:

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

A correlação entre comunidades remanescentes dos quilombos e “grupo étnico” (com “trajetória histórica própria”, “relações territoriais específicas”, “auto-atribuição”) nos sugere, como Arruti (2008), uma tentativa de re-atualização do termo quilombo com base nos referenciais acadêmicos iniciada no cenário brasileiro em meados dos anos 1990<sup>94</sup>. A observação deste diálogo nos sugere uma tentativa discursiva de articular e legitimar a noção de quilombos aos referenciais sócio-antropológicos, trazendo para

<sup>93</sup> O Decreto nº 3.912 anuncia no Parágrafo Único do artigo 1º que: “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”.

<sup>94</sup> Com a discussão do Grupo de Estudo da ABA, ocorrido em 1994.

esta categoria um maior grau de “autoridade científica” (no sentido objetivo da ciência positiva) e conseqüentemente, uma pretensa legitimidade<sup>95</sup>.

Já no que se refere aos critérios para reconhecimento de uma comunidade como remanescente dos quilombos, o texto apresenta em seus parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 2º os seguintes:

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

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

§3º Para a mediação e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de **territorialidade** indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

A **autodefinição** a que se refere o §1º é fruto da influência do dispositivo apresentado no texto da Convenção 169, da Organização das Nações Unidas, o qual, na secção “Sobre Povos Indígenas e Tribais”, parte I, art. 2º, diz que a consciência da identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para definição do grupo. Esta disposição é regulamentada pela Instrução Normativa nº 16 do Incra, a qual passa a adotar o critério da auto-atribuição/definição como um dos requisitos para reconhecimento das comunidades remanescentes dos quilombos. Além disso, aparece regulamentada também pela Portaria nº 6 da FCP, que estabelece que a auto-atribuição deve constar no “Cadastro Geral” da Fundação Palmares (artigo 1º, parágrafo 1º).

A recorrência ao critério do auto-reconhecimento/autodefinição aparece como uma resposta definitiva à falta de consenso que circunda a definição do que vem a ser, perante a lei, “comunidades remanescentes dos quilombos”. Neste caso, deixando de lado os diversos adjetivos que o termo pode sugerir, adota-se, aqui, uma perspectiva

---

<sup>95</sup>Diante da falta de uma abordagem mais aprofundada sobre a noção de “grupo étnico” retratada pelos discursos oficiais do governo Lula, consideramos, como Arruti (2008), que esta categoria passou a compor o cenário discursivo deste Governo sem uma maior preocupação com as implicações que o termo traria. Ao utilizar-se de atributos como “auto-atribuição”, por exemplo, desconsiderou-se as possibilidades de enlarguimento que este termo poderia sofrer, acabando por suscitar a possibilidade de esvaziamento do significado da categoria quilombo.

“não restritiva”, que não demarca critérios de tempo nem espaço fixo. A justificativa para a referência a este tipo de marco legal vincula-se a formalização de que o termo é convencional tanto entre os acordos internacionais, através de convenções estabelecidas pela ONU e OIT, como entre as leis e normas nacionais, já que, referenciado por algumas instâncias de poder, a exemplo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que adota a autodefinição como critério para reconhecimento de posse de terra.

Entre estas articulações discursivas fica evidente um pressuposto de **autonomia**. Autonomia esta que se dá e que se espera ter por parte da ação das comunidades quilombolas. Sob uma perspectiva “ideal típica” (pensando aqui em Weber, 2001), o segmento quilombola é situado, em meio a um programa de desenvolvimento étnico, como um sujeito social coletivo que se reconhece perante a lei que o protege, da forma com esta lei “espera”. A utilização deste tipo de critério para que haja o reconhecimento legal das comunidades quilombolas pressupõe, antes, que estas já estejam em um estágio de mobilização e auto-reconhecimento das suas identidades, que falem em nome de uma nacionalidade, e/ou etnia, e/ou raça, e/ou sentimento de pertença ao coletivo. Em outras palavras, é preciso que o sujeito coletivo esteja imbuído de um sentimento de afirmação, advindo pelo reconhecimento da opressão sofrida, que tenha noção de que, naquela realidade vivida, permeia a injustiça por um lado, e a possibilidade de um direito que lhes protege por outro.

Além desse impasse, em termos de estabelecimento de um propositivo ideal e a concretização prática deste propositivo, o pressuposto da “autodefinição” coloca-se diante de alguns impasses jurídicos. Tal fato verifica-se a partir das inúmeras reações feitas com a promulgação do Decreto 4887/2003. De acordo com O’Dwyer (2007), logo após a aprovação do referido decreto, o Partido da Frente Liberal – PFL entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº ADI nº 3.239-9/600 contra o documento legislativo. Em contrapartida a alegação da ação judicial, os entes do Governo recorrem ao livro da ABA “Quilombos: identidade étnica e territorialidade” (O’Dwyer, 2007:51), posicionando-se tal qual estas avaliações antropológicas, na defesa do critério de auto-atribuição. Atualmente, tal “parceria”, entre Governo/ABA apresenta-se fortalecida pela Portaria nº 20 de 2004, a qual prevê a elaboração de

relatórios antropológicos como parte do processo de reconhecimento das terras das comunidades remanescentes dos quilombos.

Esta perspectiva sobre o direito territorial dos quilombolas torna-se mais evidente com a referência feita no PBQ à **Portaria nº 6 da FCP**. Lançada em março de 2004, tal medida tem como fundamento a regulamentação das ações da FCP no processo de regularização das áreas pertencentes às comunidades remanescentes dos quilombos. Com base nas atribuições conferidas pela CF/88 e pelo Decreto 4.887/03, a FCP aprova esta Portaria tendo como objetivo primeiro regulamentar e reafirmar o seu papel frente ao processo de implementação dos direitos das comunidades remanescentes dos quilombos. Conforme podemos observar a partir do conjunto de artigos dispostos no texto, o papel da Fundação concentra-se, em especial, no trabalho de certificação dos registros de comunidades que se auto-declaram como remanescentes dos quilombos. Ou, como afirma em seu artigo 1º, a FCP deverá fazer o cadastramento geral da “declaração de autodefinição de remanescente” (Artigo 1º da Portaria 6 de 2004 da FCP).

Mas é com base no artigo 6º, da Portaria em questão, que o PBQ procura situar a relevância deste documento. É tecendo referência à noção “**Território Cultural Afro-Brasileiro**” que o artigo abaixo disposto é apresentado como um dispositivo que interpenetrou as noções de patrimônio cultural, dispostos nos artigos 215 e 216 da CF/88, com a noção de “terras de quilombos” (PBQ, 2004:14).

Após a apreciação do relatório técnico elaborado pelo INCRA, identificadas reminiscências históricas de antigos quilombos, **a Fundação Cultural Palmares procederá o reconhecimento da área, como Território Cultural Afro Brasileiro, e instruirá o respectivo processo de registro de patrimônio imaterial junto ao IPHAN, com fundamento nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.** (artigo 6º da Portaria nº 6, de 1º de março de 2004)

A apresentação deste artigo aparece no PBQ (2005) como sendo uma forma de manifestar o direito agrário (da terra) quilombola pelo viés da cultura (patrimônio cultural). É como se esta disposição demarcasse que paralelo a existência de um campo legislativo que garante e normatiza um direito material, da terra, da existência, da reprodução desta existência, existe um campo legislativo que garante a “personalização”

deste direito, uma vinculação diferenciada da forma como este direito é assegurado, conduzido e apropriado, com base na particularidade cultural.

Para alguns antropólogos (Leite, 2000; O'Dwyer, 2007; Arruti, 2008), a noção de “territorialidade negra”, enquanto conceito da antropologia, carrega em si uma crítica ao caráter redutor de algumas interpretações que tomavam a realidade fundiária de muitas comunidades negras no Brasil. De acordo com Vogt (1996), o termo territorialidade apresenta uma grande virtude que é problematizar uma imagem para além do acadêmico do que vem a ser um território. Segundo o autor, sob esta noção perpassam noções de etnicidade, de africanidade, de diáspora, dentre outras, que dão a esta noção um caráter mais variado de significação. Todavia, em estudo sobre comunidades quilombolas e reconhecimento, Chagas (2001) destaca que, ainda que se trate de um novo cenário de reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas, certos referenciais que caracterizam estas comunidades traduzem-se em estereótipos que pouco ou nada tem a ver com a realidade atual. Neste caso, o universo administrativo-legal estaria intrinsecamente influenciado por conteúdos cristalizados do segmento quilombo, impedindo, assim, que outros ângulos de referências pudessem ser avaliados.

Referindo-se a uma série de textos e termos que demandam de um caráter interpretativo variado e polissêmico, os referenciais legais acionados pelo Governo Lula para situar o marco do Programa Brasil Quilombola (2005), nos parece estar assentados no estreitamento com os dispositivos internacionais, na aproximação com o debate antropológico realizado no País e na infra-estrutura política do Governo, eminentemente com a criação da SEPPIR.

## **b) Modelo de Gestão**

Sob o discurso de que o seu **modelo de gestão**, as suas **diretrizes** e as suas **estratégias de ações** constituem um dos grandes diferenciais deste Governo em relação ao anterior (PBQ, 2004), as narrativas do Governo Lula apresentam grande parte de suas expectativas de sucesso como se este pudesse ser alcançado pelo seu conjunto de ferramentas administrativas e metodológicas. Diante disso, embasado por uma retórica de inovações político-administrativas, o “programa de desenvolvimento étnico”<sup>96</sup> do

---

<sup>96</sup> Assim chamamos o Programa Brasil Quilombola (2004).

Governo Lula formaliza em suas narrativas uma série de estratégias que visam conectar princípios de eficiência com princípios da transversalidade, da participação, da democracia.

Seguindo as orientações sugeridas pela PNPIR (2003), e como tal de alguns acordos internacionais, o PBQ passa a conformar em seus discursos um modelo de gerenciamento que tenta abranger alguns paradigmas contemporâneos da administração pública democrática. Tais paradigmas tratam de ressaltar, além da importância de trazer a sociedade civil para o protagonismo das ações e decisões do Estado, a relevância de se promover ações conjuntas e estratégicas com os diversos órgãos que compõem do Estado e da sociedade civil.

Diante destas considerações, entendemos que, a análise da articulação discursiva do modelo de gerenciamento traçado para o PBQ demonstra como este Governo articula e reitera, a partir destas narrativas, um modelo de desenvolvimento étnico para o segmento quilombola. Permite-nos entender quais são suas prioridades e focos de ações; como está proposta busca ser implementada; quais são os referenciais acionados; a que fim se propõe alcançar e de que forma; qual a narrativa que se tem sobre o papel do Estado e sobre o público beneficiado. Permite-nos perceber, ainda, quais são as diretrizes, os direcionamentos traçados discursivamente neste Programa; se são os da diversidade ou os da universalidade; se são os da igualdade ou da diferença; se os dos direitos ou os do assistencialismo; se os da afirmação ou negação. É a partir de um olhar analítico sobre as narrativas acerca do tipo de gestão pretendida que podemos perceber, de forma mais concisa, que noções que o Governo apresenta ter sobre o que chama de modelo de gestão democrático, participativo, descentralizado; como estes princípios interagem de forma decisiva na formatação de uma perspectiva de desenvolvimento étnico; e como os quilombolas são narrados frente às categorias acionadas.

Delineado o marco legal, o PBQ apresenta o modelo de gestão, o qual segue a orientação dos princípios que norteiam a PNPIR (2003). Estes, sistematizados no quadro a seguir, focalizam para a **transversalidade** das atividades/ações, **descentralização** entre os órgãos e **democratização** das decisões e prioridades.

**Quadro VII**  
**Modelo de Gestão adotado pelo Programa Brasil Quilombola**

Princípios	Caracterização
Transversalidade	Vários órgãos são responsáveis pela execução e gestão de ações voltadas para o combate às desigualdades raciais e de gênero, mas também a preservação da diversidade cultural.
Gestão Descentralizada	Articulação entre os entes federativos, conforme o enunciado do artigo 23, inciso X, da Constituição Federal: “É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos, com ênfase no fortalecimento da esfera pública.
Gestão Democrática	Estabelecer interlocução com as Associações representativas das comunidades quilombolas e demais parceiros não-governamentais, considerando-os agentes ativos na formulação e monitoramento da política.

Fonte: Programa Brasil Quilombola (2005:16-17).

Os princípios da “transversalidade”, “descentralização” e “democracia” são os três princípios gerais que regem os discursos oficiais do Governo Lula sobre a administração. Tanto no discurso de posse e no Programa de Governo (Brasil, 2003), quanto na PNPIR (2003) e no PBQ (2005), estes aparecem, de forma recorrente e característica, como os princípios que visam reafirmar a retórica inicial do Governo Lula, que é, como já vimos, fazer daquele o governo da “mudança”. Tais retóricas evidenciam o enaltecimento de um conjunto de princípios que, de forma ideológica, imprime um perfil específico ao Governo, neste caso, de um Governo que se diz de esquerda, que se diz promotor de uma “democracia popular” e “participativa”. Diante disso, os princípios do modelo de gestão definidos pelo Governo Lula funcionam como sendo uma forma de o Governo argumentar sobre a coerência deste com seus planos e projetos para o País.

Frente a esta afirmativa, podemos refletir sobre o princípio da **transversalidade** narrado no modelo de gestão. Tendo em vista a descrição contida no Quadro VII, e outras referências dispostas na PNPIR (2003)<sup>97</sup>, a transversalidade apresenta-se como um mecanismo que tem como fundamento perceber, de que forma, órgãos com fins

<sup>97</sup>A exemplo da afirmativa que dispõe que “a transversalidade pressupõe que o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial passam a constar como premissas, como pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo” (PNPIR, 2003:09).



diferentes, podem atuar, de forma conjunta, em prol de uma mesma questão. No caso aqui abordado, podemos dizer que o princípio da transversalidade faz-se presente na perspectiva de que a questão quilombola (assim como a racial) deve ser vista como um problema de ação coletiva entre os diversos órgãos do Governo (MDA, Incra, FCP). Ou seja, a narrativa é de que a questão quilombola, embora seja apresentada como tendo um foco específico, demanda por ações mais abrangentes, que envolve as políticas do Governo como um todo e as ações dos órgãos governamentais de forma abrangente. Tal evidência fica clara em outras passagens dos textos que compõem os discursos oficiais do Governo Lula, a exemplo do que afirma que “a promoção da igualdade racial é um desafio que deve ser enfrentado por todos os órgãos do Governo Federal, dos estados e dos municípios, tanto na concepção quanto na execução das políticas públicas” (I Conapir, 2005:05).

Desta perspectiva podemos depreender que, aparece de forma intrínseca nas narrativas oficiais do Governo Lula um pressuposto enunciativo que tem por base situar a questão quilombola no âmbito de uma questão nacional: “o Programa Brasil Quilombola não é prioridade apenas para a Seppir, mas para todo o governo” (PBQ, 2005: 17). Trata-se, em outras palavras, de ratificar que a política de desenvolvimento étnico quilombola não se resume a uma preocupação isolada, restrita a um ou alguns órgãos e ações, mas antes, trata-se de uma preocupação geral do Governo e dos seus diversos órgãos de atuação.

Fortalecendo ainda mais esta narrativa, o princípio da **descentralização**, também abordado dentre os princípios do modelo de gestão, apregoa a este discurso uma perspectiva de abertura do diálogo e das ações referentes ao desenvolvimento étnico. Apresentando a descentralização como uma prática que visa articular os entes federativos (Governo Federal, Estadual e Municipal) no combate à marginalização dos setores sociais desfavorecidos, tal princípio formaliza a idéia de que, ações locais e nacionais devem funcionar numa relação de diálogo e complementaridade, não sendo interessante a determinação de uma sem a necessária correlação com a outra.

Em sua forma mais complexa, o princípio da descentralização pressupõe incorrer, conforme dispõem as narrativas do Governo Lula, num processo de condução das tomadas de decisões ao nível do local, ou melhor, do local em diálogo com o

nacional. A proposta é promover, através de centros regionais administrativos, uma maior aproximação entre os representantes governamentais (em todos os níveis), fortalecendo o papel atuante dos órgãos e, conseqüentemente, da esfera de atuação pública. Neste sentido, situando a Seppir como órgão mediador desta relação, os discursos oficiais do Governo Lula elegem a “formação de comitês estaduais”, envolvendo o governo do estado, as prefeituras dos municípios onde existem comunidades de quilombos e os representantes dos órgãos federais, como ferramenta indispensável para a descentralização da sua política de desenvolvimento étnico (Brasil - PBQ, 2005).

Em termos de implicações políticas, pode-se dizer que, nas entrelinhas deste modelo, existe uma tentativa de situar (e ratificar) a questão quilombola como uma questão nacional que permeia todas as esferas. Trata-se, desta forma, de, discursivamente, tornar a questão quilombola uma questão irrestrita (que não vincula-se a uma ou outra esfera do governo) e de torná-las mais próxima ao nível das administrações regionais e locais.

Por fim, consubstanciando os princípios outrora citados, evidenciamos a noção de **democracia** como o terceiro princípio direcionador do modelo de gestão da política de desenvolvimento étnico do Governo Lula. Apresentado sob o pressuposto da participação das “associações representativas das comunidades quilombolas e demais parceiros não-governamentais” (PBQ, 2005: 16), o princípio democrático figura como forma de aprofundar as noções de “descentralização” e “transversalidade” da política de etnodesenvolvimento. Conduzindo um discurso que situa a sociedade civil (representantes das comunidades quilombolas) como agente ativo desta política, evidencia-se, nesta reflexão, uma tênue relação entre (1) os sujeitos sociais, (2) os representantes do Estado (e do Governo) e a (3) gestão das políticas públicas de desenvolvimento étnico. A articulação destes três propositivos nos sugere que a noção de democracia traduz-se, aqui, como uma forma de “descentralizar” a política de desenvolvimento étnico das esferas institucionais do Governo (estendendo-se também para a sociedade civil), e como forma de tornar àquela política, um ambiente de interesse e envolvimento da sociedade civil.

Se observarmos a disposição sobre o modelo de gestão democrático trazido no texto da PNPIR (2003), evidenciaremos, de forma mais clara, que o princípio democrático é incorporado nas narrativas oficiais do Governo Lula sob o pressuposto do “levar a questão étnica” para a esfera de reflexão da comunidade, e “levar a comunidade” para o ambiente de decisões sobre a questão étnica quilombola.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial será tanto mais exitosa quanto maiores forem os **canais de diálogo, colaboração**, harmonização das ações e **apoio da sociedade civil**. Com isto, pretende-se que as instituições da sociedade civil sejam mais do que simples interlocutores de demandas sociais, espera-se que assumam um **papel ativo**, de **protagonista** na formulação, implementação e monitoramento da política. (PNPIR, 2003:09)

As categorias “canais de diálogo”, “colaboração”, “apoio da sociedade civil” nos leva a perceber que, neste enunciado, estrutura-se o argumento de que sociedade e Estado devem atuar juntos, numa relação de complementaridade e diálogo. O pressuposto é de que a gestão democrática pensada para este modelo de desenvolvimento será tão mais verdadeira quanto maior for a participação da sociedade nas esferas de decisões políticas, nas definições das prioridades, na fiscalização e monitoramento da política. Daí decorre a perspectiva de que a sociedade, para este tipo de política, deve designar um “papel ativo”, “protagônico”, não lhe sendo cabido apenas o usufruto do direito, mas, sobretudo, a construção e implementação deste. Conforme podemos pensar a partir de Santos e Avritzer (2002) e Dagnino (1994), respectivamente, vigora aqui um discurso de “democracia participativa” e “cidadania ativa”. No que se refere à primeira referência, sobre democracia participativa, os conectivos “formulação”, “implementação” e “monitoramento” das políticas nos sugerem a tentativa de incorporar a sociedade civil na esfera de participação das decisões políticas. Neste sentido, como a CF/88, os discursos do Governo Lula sobre o princípio democrático ressaltam a capacidade de incorporar a sociedade civil nos processos decisórios mais abrangentes, referenciando, aí, um pressuposto de poder local, descentralizado e cooperativo.

Já no que se refere à noção de “cidadania ativa”, percebemos, como Dagnino (1994:108), uma perspectiva que contempla a noção de “constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento”. Ou seja, os sujeitos sociais são inseridos dentro desta perspectiva como sujeitos capazes de não apenas lutar por direitos, mas, sobretudo, por fazê-los

reconhecidos e coerentes com suas necessidades. Na perspectiva de Dagnino (1994:108), tal possibilidade pode referencia-se pelo pressuposto de sociabilidade, o qual situa-se na expectativa do estabelecimento de “canais de diálogos” entre a sociedade e/ou agentes da sociedade com agências políticas.

Da apresentação que foi feita sobre os princípios que regem o PBQ (2005), ou, em sua amplitude, que regem a política de desenvolvimento étnico quilombola do Governo Lula, percebemos que estes tratam-se de um conjunto que não é apenas específico deste Programa ou tipo de política, mas antes, que conecta-se com os princípios gerais da política nacional do Governo Lula. Neste sentido, a extensão destes princípios discursivos gerais para a condução da política de desenvolvimento étnico quilombola, funciona como forma de reafirmar a presença do segmento étnico quilombola como ente do projeto maior do Governo Lula, como ente do projeto maior do modelo de desenvolvimento traçado por este Governo. Além disso, as perspectivas de descentralização, transversalidade e democracia funcionam-se como mecanismo de legitimação da questão quilombola como uma questão que envolve todos os entes federativos do governo, as diversas esferas públicas administrativas e, sobretudo, a comunidade enquanto agentes ativos.

### c) As diretrizes

Quando a valorização da **diversidade** é tratada junto à promoção da **igualdade**, é possível pensar em avanços, do que se precisa e pode ser realizado a partir do que ainda não se tem e do que precisamos ter. É necessário superar uma visão conformista que nos fala que a diversidade existe, mas que omite a maneira como a diversidade está hierarquicamente distribuída na sociedade, ou mesmo ausente em muitos lugares, caracterizando a exclusão de amplos setores sociais. (PBQ, 2005:17)

Na estreita relação diversidade/igualdade, o PBQ (2005) anuncia, na delimitação de suas diretrizes, um conjunto de retóricas que nos suscitam a perceber a preocupação deste discurso em ratificar a construção de um Estado brasileiro pelo pressuposto da “diversidade igualitária”/“igualdade pluralista”. Estruturado sob a crítica acerca da forma como historicamente estas duas categorias foram correlacionadas, as narrativas do Governo Lula em torno das diretrizes que regem o PBQ (2005) sistematizam, em seu conjunto, um ideal de Estado fortemente presente nos discursos dos movimentos sociais e órgãos bi e multi laterais, qual seja, a de um Estado que se diz respeitoso de suas

diversidades. Diante disso, considerando que “a riqueza da diversidade precisa ser valorizada para que possa estar efetivamente presente nas estruturas de poder, de decisão, em uma distribuição em igualdade de oportunidades” (PBQ, 2005:17), as diretrizes do PBQ (2005) são anunciadas.

### Quadro VIII Diretrizes adotadas no Programa Brasil Quilombola

1-	RACIONALIZAR o uso de <b>recursos naturais</b> , enfatizando métodos de produção <b>agro-ecológicos</b> no âmbito de sua <b>subsistência</b> e <b>geração de renda</b> , construindo políticas públicas e ações necessárias, por meio de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas, visando o aprofundamento da competitividade das mesmas.
2-	INCORPORAR a <b>dimensão de gênero</b> nas diversas iniciativas voltadas para o <b>desenvolvimento sustentável</b> e ampliação dos <b>direitos de cidadania</b> existentes nestas comunidades, promovendo políticas concretas que efetivem a igualdade em todos os âmbitos.
3-	INCENTIVAR os <b>governos estaduais, municipais</b> na promoção do acesso de quilombolas às <b>políticas públicas</b> , alterando as condições de vida dessas comunidades remanescentes, por meio da regularização da posse da terra e estimulando o desenvolvimento sustentável em seus territórios.
4-	FORTALECER a <b>implementação das ações governamentais junto às comunidades</b> remanescentes de quilombos, como um modelo de gestão que preserve a igualdade de oportunidade e tratamento.
5-	ESTIMULAR o <b>protagonismo dos quilombolas</b> em todo processo de decisão, fortalecimento de sua identidade cultural e política.
6-	GARANTIR direitos sociais e acesso à rede de proteção social, em articulação com os outros órgãos governamentais, formulando projetos específicos de fortalecimento nos grupos discriminados, com especial atenção às mulheres e à juventude negra, garantido o acesso e a permanência nas áreas de <b>educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, direitos humanos, previdência social</b> , entre outras.

Fonte: Programa Brasil Quilombola (2005:19)

A partir da observação do quadro acima podemos delinear pelo menos cinco focos direcionadores estabelecidos pelo PBQ (2005), quais sejam: (1) diretriz voltada para o aspecto do desenvolvimento com sustentabilidade ambiental (“natural”, “agroecológica”); (2) diretriz voltada para a dimensão de gênero; (3) diretriz voltada para o estímulo à descentralização do modelo de gestão; diretriz voltada para a ampliação

dos canais de participação das comunidades quilombolas; (5) diretriz voltada para a garantia de direitos básicos, como saúde, educação, trabalho, dentre outros.

O conjunto destas diretrizes nos mostram que a relação diversidade/igualdade é pensada, no programa de desenvolvimento étnico do Governo Lula, como um correlato das diversas formas de expressão que a realidade quilombola suscita. Em outras palavras, afirmar estas duas condições (diversidade/igualdade) pressupõe, nestes discursos, reconhecer o segmento quilombola na condição de sujeitos sociais, e como tal, que precisa de um “olhar social”, com políticas de assistência, proteção e igualdade, assim como pressupõe reconhecer o segmento quilombola na condição de sujeito étnico, que necessita de um olhar diferenciado no recebimento destas políticas. Neste sentido, quando pensamos nos cinco focos que identificamos, a partir das narrativas do PBQ (2005), como sendo os focos direcionadores da política de desenvolvimento étnico, percebemos que, entre eles há uma concomitância entre àquilo que é a base da retórica de desenvolvimento do Governo Lula, ou seja, desenvolvimento com sustentabilidade, democracia, garantia dos direitos sociais, igualdade de gênero, e àquilo que é a base da retórica de desenvolvimento étnico deste Governo, ou seja, desenvolvimento com respeito às especificidades, ao pluralismo do estado nacional, com preservação das formas tradicionais de vida e cultura.

#### **d) As Estratégias de Ação do PBQ**

Mantendo uma relação intrínseca com as diretrizes de ação, as estratégias adotadas pelo programa de desenvolvimento étnico quilombola evidenciam, em seu conjunto, uma sistematização pontual e objetiva daqueles que devem ser considerados os pontos principais das ações do Governo Lula na promoção do etnodesenvolvimento. Conforme podemos evidenciar a partir do **Quadro IX**, tais prioridades abrangem: (1) regularização de terras, (2) formação de gestores, (3) estabelecimento de canais de interlocução, (4) alargamento dos canais de informações sobre comunidades quilombolas, (5) promoção de políticas universais das comunidades quilombolas.

**Quadro IX**  
**Estratégias de Ação Adotadas no Programa Brasil Quilombola**

1- Apoio institucional sistemático ao trabalho desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra para regularização das terras quilombolas, seja no escritório nacional ou nos regionais deste instituto;
2- Incrementar os processos de formação do gestor em todas as áreas afins à política de governo para as comunidades remanescentes de quilombo;
3- Consolidar os canais de interlocução do governo e ampliar e ampliar os que já existem com as representações quilombolas, visando a sua participação no controle social da política e seu fortalecimento, enquanto ator político envolvido diretamente com este processo;
4- Superar a atual carência de informações, dados e conhecimento sobre a realidade das comunidades remanescentes de quilombos;
5- Aprimorar a coordenação da ação governamental para melhor investir os recursos escassos e potencializar a execução de cada órgão;
6- Direcionar as políticas universais para todas as comunidades quilombolas.

Fonte: Programa Brasil Quilombola (2005: 20)

Lançando um olhar sobre as estratégias de ação estabelecidas no PBQ (2005), evidenciamos que, de forma conjunta, tais referenciais argumentam pelo menos em termo de uma questão geral, qual seja, a de que *a estratégia básica que percorrerá todas as ações do Programa diz respeito ao trazer a questão quilombola para o âmbito da política geral do Governo, trabalhando de forma contextualizada e dialogada com a questão quilombola*. Um forte indício para desenvolvermos a afirmação aqui suscitada pode ser encontrado na articulação feita entre os cinco primeiros propositivos apresentados no Quadro IX e o último item apresentado no Quadro IX: “direcionar as políticas universais para todas as comunidades quilombolas do país” (Brasil - PBQ, 2005:20).

A partir daí, observamos uma tentativa de referenciar que as políticas de ações destinadas à “regularização de terras”, à “formação do gestor público”, ao incremento de “canais de interlocução”, ao suprimimento de demandas por “informações” e ao aprimoramento de estratégias para “melhor uso dos recursos”, as quais fazem, todas, parte da política nacional do Governo, devem ser redirecionadas frente a demanda específica dos quilombolas. Tais medidas, tomadas aqui como estratégias para agilizar a implementação das ações planejadas para o PBQ (2005), visam, conforme apresenta o

enunciado abaixo, elevar a questão quilombola ao nível das questões sócio-econômicas que envolvem a realidade brasileira.

O desafio a ser enfrentado é desmistificar a neutralidade do Estado como propositor e articulador de uma ação política, além de possibilitar o rompimento da visão corrente e **assumir o pressuposto de que as comunidades remanescentes dos quilombos fazem parte de uma construção histórica, política e são um componente estrutural das relações sociais e econômicas do país.** (Brasil – PBQ, 2005:20)

Apresentada como um “componente estrutural da realidade brasileira”, a questão quilombola passa a ser acionada pelos discursos do Governo Lula sob um referencial que a posiciona tanto sob seu viés histórico e político, quanto pelo seu viés social e econômico. Ou seja, o segmento quilombola posiciona-se como um segmento social brasileiro cuja condição sócio-econômica o incorpora a realidade estrutural do país, e posiciona-se como um segmento social cuja realidade histórica e política o situa dentro de uma perspectiva diferenciada, nas entrelinhas, na diferença do ser étnico e racialmente específico.

Diante disso, entre olhares gerais e específicos, podemos deduzir dos discursos sobre as estratégias de ação do programa de desenvolvimento étnico do Governo Lula três pontos principais de referência. **Primeira estratégia:** o reconhecimento do direito territorial, assegurando, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA. **Segunda estratégia:** o estímulo a participação das comunidades quilombolas frente às decisões sobre direitos e políticas públicas, estimulando a formação de gestores, a estreitamento de canais de interlocução e disseminação de informações; **Terceira estratégia:** a ênfase na garantia do acesso das comunidades quilombolas às políticas universais, mas sob perspectiva da particularidade sócio-cultural e econômica.

De forma sintética podemos dizer que estes três eixos estratégicos respondem a três outros propositivos argumentativos da política étnica do Governo Lula: apoiar o **reconhecimento** das comunidades remanescentes dos quilombos; garantir a **participação** destas comunidades neste processo; e promover a **justiça social** através da distribuição de bens e acesso às políticas sociais. Todas estas estratégias entram em consonância com o discurso inicial do Governo em torno da sua proposta de promoção do Brasil como um país de todos, que é justamente reconhecer o caráter pluralista da



sociedade brasileira, garantir a democracia das decisões e escolhas e promover a justiça social para os diversos segmentos sociais que compõe o país.

### **CAPÍTULO III**

## **QUILOMBO, ETNIA E DESENVOLVIMENTO NOS DISCURSOS OFICIAIS DO GOVERNO LULA**

Em direção ao alargamento do debate reflexivo acerca dos motivos antecedentes que justificam a política de etnodesenvolvimento quilombola no Brasil, dos discursos que legitimam tal postura como parte imprescindível da construção daquilo que se reivindica como um Estado pluralista, o presente capítulo procura discorrer sobre a forma como a noção de quilombos foi apreendida e incorporada politicamente nos discursos institucionais pelo Governo Lula. Diante disso, nos propomos a realizar um exercício que contempla dois pontos centrais: o primeiro é entender como as noções de quilombo e de etnodesenvolvimento aparecem caracterizadas como advento de uma dada especificidade governamental, como parte de um governo que referencia o dispositivo étnico como tônica para o desenvolvimento de suas políticas afirmativas e reparatórias; e o segundo é analisar as narrativas que são acionadas durante o processo de reconhecimento do segmento quilombola, as referências que são feitas sobre suas particularidades históricas, sobre sua condição de povos racialmente diferenciados, etnicamente diferenciados, e sócio-ecologicamente sustentáveis.

Nesta perspectiva, pretendemos realizar um exercício cujo percurso obedeça ao propositivo dialógico de idas e vindas em torno (1) dos motivos que legitimam os quilombos como sujeitos da política de etnodesenvolvimento e (2) dos motivos que legitimam a política de etnodesenvolvimento como política capaz de abranger o segmento quilombola. O objetivo é procurar entender os significados da categoria quilombo a partir das narrativas que são feitas sobre a política de etnodesenvolvimento e entender a política de etnodesenvolvimento a partir das narrativas que são proferidas sobre quilombo. Ou ainda, de um lado, pretendemos verificar, a partir da forma como a categoria quilombo é apreendida na política de etnodesenvolvimento, as diretrizes que dão suporte a categoria etnodesenvolvimento, observando dentro dela como as narrativas sobre os quilombos os ligam ao etnodesenvolvimento; e de outro, pretendemos verificar, a partir das narrativas sobre o etnodesenvolvimento (suas

propostas, diretrizes e base de sustentação) qual a perspectiva que se tem dos remanescentes dos quilombos, observando como os mesmos são apreendidos, a partir do seu pressuposto étnico, nos discursos de uma política de etnodesenvolvimento.

Para a análise aqui proposta, entendemos que, na medida em que quilombo e etnodesenvolvimento aparecem como partes de um todo que se completam, nos documentos governamentais, objeto (quilombo) e objetivo (etnodesenvolvimento) imbuem-se de um corpo significativo que só pode ser entendido enquanto processo relacional, o que nos remete a entender o *etno* do etnodesenvolvimento a partir do referencial quilombo, mas também do referencial sócio-econômico; assim como também, fica subjacente que o *desenvolvimento* do etnodesenvolvimento pode ser entendido com uma demanda por progresso e crescimento ao modo de mercado, mas também, como uma demanda por fortalecimento do local, do tradicional e do étnico.

A hipótese central que tentamos apresentar neste capítulo é a de que, ao analisarmos o conjunto de discursos suscitados em variados momentos sobre o posicionamento de órgãos e representantes do Estado em relação à política de desenvolvimento étnico para o segmento quilombola, dos motivos pelos quais defendem este tipo de política, percebemos que termos e argumentos chaves se repetem em diversos momentos na tentativa de ratificar a importância da promoção do pluralismo étnico para o desenvolvimento do país. De modo geral, evidenciamos que entre as inúmeras narrativas sobre desenvolvimento étnico (muitas vezes descrito sob o propositivo de desenvolvimento quilombola/povos tradicionais ou mesmo desenvolvimento racial), encontram-se situados um conjunto de referências que conclamam, de um lado, (1) o “fortalecimento da igualdade”, a “consolidação da democracia”, a “ampliação do significado de desenvolvimento”, o “fortalecimento dos direitos humanos”, e de outro, (2) a valorização do pluralismo, o fortalecimento de formas coletivas de vida e a especificidade étnica quilombola, sugerindo, com isso que, por trás das diversas formas de expressão dos argumentos que legitimam a defesa de uma política de desenvolvimento étnico para os quilombolas, existem referenciais que são mais universalizados e outros que são mais localizados, mais específicos.

Em nível de defesa de uma proposta de um programa de Governo cuja base das narrativas sobre desenvolvimento vincula-se aos propositivos “igualdade” e

“democracia pluralista”, encontramos a primeira perspectiva que valida a necessidade de uma política de desenvolvimento étnico no Governo Lula.

Apresentando com “orgulho”, embora também com ressalvas, o projeto de um Brasil plural que foi se constituindo ao longo da história do Brasil, conforme o discurso abaixo descrito, de autoria do Presidente da República, dá voz a uma narrativa de nação que legitima-se na idéia estereotipada do “caráter” harmônico da sociedade brasileira. Sem negar “todas as desigualdades e dores que não devemos esquecer jamais” (Silva a, 2003), o enunciado apresenta a idéia de um país diverso de cor, de gente, de sons, de estilos de vida o motivo maior para reivindicar e legitimar essas diferenças. “Um povo” que, malgrado o sofrimento e as contradições sofridas, hoje projeta-se no referencial de “uma nação plural” (Silva a, 2003).

O Brasil é grande. Apesar de todas as crueldades e discriminações, especialmente contra as comunidades **indígenas e negras**, e de todas as desigualdades e dores que não devemos esquecer jamais, o povo brasileiro realizou uma obra de **resistência e construção nacional admirável**. Construiu, ao longo do século, uma **nação plural, diversificada, contraditória** até, mas que se entende de uma ponta a outra do Território. Dos encantados da Amazônia aos orixás da Bahia; do frevo pernambucano às escolas de samba do Rio de Janeiro; dos tambores do Maranhão ao barroco mineiro; da arquitetura de Brasília à música sertaneja. Estendendo o arco de sua multiplicidade nas culturas de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e da Região Centro-Oeste. (Silva a, 2003 – Discurso de posse no Senado Federal)

Nas narrativas que enfatizam esse caráter pluralístico, o Brasil é apresentado como um país que construiu uma admirável “nação plural, diversificada” (Silva a, 2003), que abrange, um conjunto de diversidades naturais, sociais, regionais, culturais, étnicas, fenotípicas, lingüísticas. O pluralismo, que dentre outras coisas é étnico, é assumido como sinônimo de desenvolvimento, de progresso, de sustentabilidade (econômica, cultural, ambiental); é assumido como base de consolidação de um governo que se diz mais democrático e cidadão que os outros, buscando evidenciar tal entendimento em documentos de programas políticos, leis e discursos.

A segunda perspectiva recorrentemente validada como base para justificar a implantação de uma política de desenvolvimento étnico no Governo Lula diz respeito aos referenciais históricos e sociais do segmento quilombola. Nesta perspectiva há, no conjunto discursivo, a expressão de uma contínua evidência de referenciais que recorrem ao passado histórico, às desigualdades sócio-raciais, à especificidade étnica, à

sustentabilidade produtiva, pondo em destaque, assim, não motivos de ordem universalista, mas, antes, motivos de caráter específico, que buscam nas formas de vidas específicas de cada segmento social a base de reivindicação de direitos e políticas públicas (gerais e específicas). Vejamos no discurso abaixo um exemplo de como referenciais específicos, do que representa o “quilombo” para o discurso oficial do Governo Lula, podem ser ativados como base para legitimar os quilombolas enquanto sujeitos de uma política de desenvolvimento étnico:

A história dos quilombos no País se confunde com a própria formação do povo brasileiro. Essas comunidades, que se formaram a partir do final do século XVI, com o crescimento do número de escravos a cruzarem o Atlântico – trazidos à força de várias regiões da África para serem comercializados aqui –, **surgiram como uma resistência da população negra ao regime escravocrata imposto no período.** Vivendo em áreas isoladas, os homens e as mulheres dessas comunidades **implementaram uma organização social para que continuassem livres.** Na luta pela liberdade, muitos desses grupos foram perseguidos e acabaram dizimados. (Programa Brasil Quilombola/Rev. Quilombo Hoje, 2009:04)

Conforme podemos observar no discurso acima, a história dos quilombos, contada a partir do dualismo escravidão-resistência, apresenta-se como um referencial discursivo que, além de situá-los como segmento específico frente à desigualdade racial imposta aos negros no Brasil, os situa como parte de um imaginário político-social de povos que resistiram à escravidão. Neste sentido, ao mesmo tempo em que, como os demais negros, os quilombolas são narrados como povos que vieram para o Brasil na condição de escravos, são lembrados também como povos que desenvolveram formas específicas de lidar com a escravidão. Do discurso notamos ainda a exaltação de uma forma de vida específica, forma esta que, malgrado o fato de ter permitido a subsistência destes povos, representa grande parte daquilo que os legitimam enquanto tal. Em outras palavras, ressalta-se que, na luta pela liberdade, os quilombolas (“estes homens e mulheres”) acabaram por implantar “uma organização social para que continuassem vivos”, o que nos sugere que, as formas específicas de vida destes povos, reproduzem parte daquilo que foram, enquanto sujeitos de uma resistência escravista, e parte daquilo que são, enquanto comunidades remanescentes.

Dentro deste universo, a questão quilombola, apresentada como parte deste projeto maior, é referenciada como uma demanda cujas características, apesar de específicas, entrelaçam-se numa ordem de proposição nacional. Neste sentido, a ênfase

nos remanescentes dos quilombos como segmento historicamente ligado à dualidade escravidão/resistência, etnicamente possível e produtivamente sustentável, encaixa-se em uma lógica reflexiva que contempla dilemas enfrentados atualmente pelo Estado.

### 3.1 O argumento da Resistência Histórica

O passado histórico dos quilombos, que por vezes se confunde com o passado escravista de maneira geral, é encarado, nas narrativas de desenvolvimento étnico do Governo Lula, como um foco de consolidação de garantias e reivindicação de direitos, inclusive no que tange a direitos territoriais, culturais, patrimoniais. Neste sentido, aspectos como (1) a formação dos quilombos no Brasil, (2) o exemplo de luta e resistência que os mesmos representam para o país e (3) a opressão sofrida por eles durante e pós escravidão legal passam a ser apreendidos como referenciais-base para a composição argumentativa de enaltecimento de um direito originário para os quilombolas. Tal afirmativa faz-se pertinente se observarmos o caráter conteudista presente, por exemplo, nos inscritos do Programa Brasil Quilombola (2004), do site oficial do Governo Federal, da Revista Oficial Quilombo Hoje<sup>98</sup> e do Decreto que regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (Decreto nº 4.887/2003). De forma situadamente historicista, estes documentos apresentam um indicativo bastante marcante da relação que as políticas de desenvolvimento étnico no Brasil mantêm com as referências sobre o passado escravista, ou, em outras palavras, da memória escravista. Em tais textos, há um pressuposto quase ético que liga-se à tentativa de demonstrar a contradição que há entre os percalços (de um lado) e as grandiosidades históricas (de outro) vividas pelos quilombolas no Brasil. Tal afirmativa pode ser observada a partir da sistematização apresentada pelo **Quadro X**, o qual dispõe uma síntese dos argumentos mais recorrentes sobre a resistência histórica das comunidades quilombolas, levando em consideração as referências formação, opressão e resistência dos quilombos.

---

<sup>98</sup> Intitulada “Revista Quilombo Hoje”, tal documento faz parte do PBQ (2005). Nela são apresentados relatos da história, política, formas de vidas e atual situação das comunidades quilombolas no Brasil.

## Quadro X

### O Argumento da Resistência Histórica

Referência	Argumentos
1-Formação dos quilombos no Brasil	<p>“Essas comunidades, que se formaram a partir do <b>final do século XVI</b> surgiram como uma <b>resistência</b> da população negra ao regime escravista”<sup>99</sup>;</p> <p>“...além dos quilombos remanescentes do período da escravidão, outros foram formados <b>após a abolição formal</b> da escravatura, em 1988 (ou 1888), pois, continuaram a ser, para muitos, a única possibilidade de viver em <b>liberdade</b>”<sup>100</sup>.</p>
2-Luta e resistência	<p>“Na <b>luta pela liberdade</b>, muitos desses grupos foram perseguidos e acabaram dizimados.”<sup>101</sup></p> <p>“<b>Palmareis resistiu</b> por mais de um século”<sup>102</sup>;</p> <p>“A formação dos quilombos no País está na <b>resistência</b> da população negra, que permanece até hoje”<sup>103</sup>.</p>
3-Opressão durante e pós-escravidão legal	<p>“As comunidades remanescentes de quilombos configuram núcleos de resistência com diferentes históricos de formação, abrigando, em sua origem, a população negra escravizada e <b>desprovida de acesso a políticas públicas, impossibilitada de manifestar sua cidadania e vivendo, muitas vezes, na absoluta miséria</b>.”<sup>104</sup></p> <p>“Construir um quilombo, então, tornou-se um <b>imperativo de sobrevivência</b>, visto que a Lei Áurea os deixou abandonados à própria sorte. Desprovidos de qualquer patrimônio, vivendo na mais absoluta miséria, os negros <b>recusaram-se</b> a conviver no mesmo espaço com aqueles que os consideravam inferiores e não os respeitava na sua humanidade. Além disso, <b>enfrentavam resistência e preconceitos</b> de uma sociedade que desprezava sua cultura e sua visão de mundo”<sup>105</sup>;</p> <p>“...há várias ameaças que tensionam suas comunidades: a <b>ocupação de suas terras</b> por fazendeiros, empresas ou pelo próprio poder público; a legislação ambiental vigente que <b>não reconhece os direitos das populações tradicionais</b> e, muitas vezes, favorece <b>conflitos</b> nas regiões; o sistema educacional deficitário, em que as escolas não têm a manutenção garantida <b>nem valorizam a cultura local</b>...”<sup>106</sup></p>

Fonte: PBQ, 2005; PBQ – Rev. Quilombo Hoje, 2009; Relatório da I Conapir, 2005; Site oficial do Governo Federal: [http://www.portaldaigualdade.gov.br/copy\\_of\\_acoes](http://www.portaldaigualdade.gov.br/copy_of_acoes)

<sup>99</sup> Brasil – PBQ/Rev. Quilombo Hoje, 2009:03.

<sup>100</sup> Brasil – PBQ, 2004:09.

<sup>101</sup> Brasil – PBQ/Rev. Quilombo Hoje, 2009:04.

<sup>102</sup> Fonte: [http://www.portaldaigualdade.gov.br/copy\\_of\\_acoes](http://www.portaldaigualdade.gov.br/copy_of_acoes)

<sup>103</sup> Brasil – PBQ/Rev. Quilombo Hoje, 2009:03.

<sup>104</sup> Brasil – Relatório I Conapir, 2005:69.

<sup>105</sup> PBQ, 2004:09.

<sup>106</sup> Idem.

Com base na sistematização apresentada, evidenciamos que, a partir de uma perspectiva discursiva que propunha pensar o ex-escravo como ator social relevante para a sociedade brasileira, os discursos do Governo Lula passaram a ser articulados a um pressuposto de “revisão histórica” a cerca da condição de existência do quilombo no Brasil. A memória genealógica referida às antigas comunidades de negros que “resistiram a escravidão” está na base de constituição destes discursos. Perpassando pela figura do “escravo oprimido”, que sofreu as amarras de uma escravidão e pós-escravidão quase indiferenciadas, os quilombolas passaram a ser assumidos nos discursos deste Governo como figura de escravo que, sem aceitar a condição que lhes fora imposta, emergem como protagonistas do processo de “resistência” e luta pela “liberdade”.

A padronização do processo histórico, que vai da referência à condição do negro enquanto “escravo” à referência da condição do negro enquanto “liberto”, “quilombola”, apresenta-se aqui como uma primeira linha de firmamento dos discursos do Governo Lula para inserir o segmento quilombola como propositivo de sua política de etnodesenvolvimento. Na recuperação destas narrativas históricas, o desenvolvimento de uma forma específica de interpretação da existência quilombola no Brasil assume um *status* político tal que passa a ser acionado em diversos momentos como forma de fortalecer o valor jurídico e social deste segmento a partir de seu passado. Ou, como sugere Stuart Hall (2003) a retrospectiva destes fatos específicos atuam como forma de afirmar um passado que se quer reconhecido, lembrado, porque isso implica no valor simbólico/moral que a comunidade quilombola pode vir a ter dentro do processo de reconhecimento político/jurídico.

Imbuindo-se de um caráter de “patrimonialização” (c.f Mattos, 2005), as características “opressão” e “resistência” passaram a ser tomadas, neste Governo, como forma de posicioná-lo no entremeio entre o “não esquecimento” do passado que tivermos (seja pela positividade ou negatividade), e a afirmação de um presente que visa passar da injustiça para a justiça, do desrespeito para o reconhecimento. É assim, diante desta forma de apoderação do passado quilombola, que as referências a formação das comunidades no Brasil passaram a ocupar, de forma bastante recorrente, as narrativas discursivas do Governo Lula. Conforme podemos observar a partir do tópico 1 do Quadro X, a recorrência a estes marcos se dão sob o enaltecimento da condição de



existência/formação destes no Brasil: era uma forma da população negra dar resposta a condição de supressão de sua liberdade, seja durante o período de escravização legal, seja durante o período de repressão “pós-escravidão”. Daí perpassa pelo argumento da “luta” e “resistência” como forma de a população negra persistir e resistir ao regime escravista, ou, era a única forma de viver em “liberdade”, conforme evidencia o tópico 2. E por fim, chega ao argumento que enfatiza o fato de que, apesar do significado que a população quilombola tem para identidade da população negra no Brasil, estes são tratados com descaso. Conforme apresentado no tópico 3, a ela é negada cidadania, livre manifestação de suas formas de vida, condições básicas de existência, valorização da cultura e, sobretudo, o reconhecimento de seus direitos enquanto povos quilombolas, enquanto povos que tem o direito a terra e ao seu conseqüente reconhecimento enquanto território tradicional.

Situando a formação dos quilombos em contextos históricos diferenciados (antes e pós abolição) os discursos do Governo Lula apresentam, nas entrelinhas, dois pontos centrais que referenciam a formação destes no Brasil, ambos ligados à noção de “resistência ao regime escravista”. Tais pontos são apresentados aqui como uma ponderação do significado de “regime escravista”: este pode ser visto tanto como (1) referência ao sistema escravista em sua forma mais específica, que referencia a forma de trabalho escravo, quanto pode ser visto (2) com base em uma referência mais ampla, como um sistema político e ideológico.

No que se refere a articulação **regime escravista/trabalho escravo**, podemos dizer que o argumento do Governo Lula implica uma retórica que tem como pano de fundo a referência a uma suposta “luta de classes”. Enquanto movimento de resistência ao regime de “trabalho escravo”, o quilombo é situado como parte de um “grupo econômico” que, descontente com sua condição de “miséria”, opta por “resistir” àquela condição de trabalhador escravo.

Fazendo uso de um discurso já abordado por alguns estudiosos, como Clóvis Moura (1981, 1989) e Décio Freitas (1990), e por parte do Movimento Negro nos anos 1990 (Neves, 2005), o Governo Lula não apresenta argumentos que cite diretamente as categorias classe social ou luta de classes, mas, a forma como refere-se à história dos quilombos, como uma história de luta e resistência ao trabalho escravo, nos leva a tal

entendimento. Diante disso, dizemos que, como nos estudos de Moura (1989), nos discursos do Governo Lula há uma “condição material histórica” que situa o negro no Brasil entre àqueles que possuem a mão-de-obra na condição de sujeição aos que detém o capital. A partir desta base “histórica material”, a condição do “ser escravo” apresenta-se diretamente ligada a um contexto histórico que estabelece as condições reais de existência, ou seja, da existência enquanto escravo e da existência enquanto senhor de escravo. Se tratarmos esta correlação com base nos estudos de Karl Marx e Friedrich Engels (1997), poderemos dizer que as “relações sociais de produção”, aqui entendidas como o tipo de divisão social do trabalho numa dada sociedade e em um período histórico determinado, determinaram a forma de existir dos negros na sociedade escravista, sendo estes, fruto direto da relação de produção escravista.

Em meio à caracterização da condição do trabalho negro a referência ao segmento quilombola aparece como forma de especificá-lo e enaltecê-lo dentro desta realidade geral. Afinal, nos discursos do Governo Lula, os quilombolas são identificados não apenas pela sua condição de escravo, mas, sobretudo, como segmento que resistiu ao trabalho escravo, como o segmento que dentro daquela relação de conflitos e contradições, pleiteou a mudança social a partir da “resistência”. É neste momento que visualizamos de forma mais evidente a explicitação da história do quilombo dentro da realidade geral da população negra. Afinal, dentro da condição escrava a qual o segmento negro fora submetido, os quilombos representam a voz de ruptura, ou, conforme podemos pensar a partir de Marx e Engels (1997), a voz da classe oprimida revolucionária que resiste ao sistema, no caso, o sistema escravista.

Tendo por base os argumentos apresentados sobre a condição histórica dos quilombos, os discursos do Governo Lula trazem como desfecho deste relato o propositivo da “mudança social”, apresentada nestes discursos como prognóstico do conectivo “resistência”. Ao romper com a relação de trabalho escravista que prendia o segmento negro à condição de explorado, os quilombolas são apresentados como àqueles que promoveram a superação de uma realidade contraditória, fornecendo ao negro brasileiro a possibilidade de serem não segmentos que carregam em si a característica de reprimidos, mas sim, de resistentes, de agentes ativos, capazes de transformar as “estruturas” de dominação.

É a partir deste entendimento que o Governo Lula tem da relação regime escravista/trabalho escravo que o mesmo passa a suscitar a possibilidade de entendermos a **resistência à escravidão como uma questão política**. Partindo do pressuposto de que os quilombos, enquanto negros “ex-escravos”, não têm seu passado demarcado essencialmente por ser o passado de um “trabalhador escravo”, como ocorre com os demais negros, o Governo Lula apresenta a trajetória do quilombo como uma trajetória marcada pela resistência política ao “regime escravista”. Conforme podemos observar a partir do primeiro tópico do Quadro X, a luta dos quilombos é argumentada não apenas como uma luta de resistência durante o período de legalização do “trabalho escravo”. Esta vai além, depois da abolição formal do trabalho escravo, enveredando nas lutas pela vida em liberdade e por direitos (c.f. apresentado no tópico 2). Está presente na manutenção das formas específicas de organização, das formas específicas de apropriação da terra, de manifestação da cultura, da identidade; está na resistência ao regime escravista em seus diversos aspectos, seja como protótipo da exploração com o trabalho escravo, seja como protótipo da privação da liberdade ou mesmo existência dos quilombolas.

Afirmando o histórico de resistência dos quilombos como uma forma de reação *política* ao sistema escravista, o passado deste segmento acaba por se tornar peça chave para a mensuração do valor material e simbólico que esta memória e os resquícios arqueológicos desta memória têm para a conservação deste grupo social, deste passado, deste bem. Compreendendo que a resistência quilombola não se resume à recordação das lutas e do isolamento, mas, para além disso, está presente na forma como este povo se organiza, mantém sua unidade e identidade, se mantém “vivos até hoje”, os argumentos do Governo Lula dão a retórica da resistência um outro caráter: aquele que nos leva a perceber que, sob as reminiscências daquele passado, existe hoje a manutenção destas formas políticas de resistência, presentes nos chamados “territórios” e/ou terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Tendo como base o pressuposto de que, pela resistência política, os quilombos permanecem existindo até hoje, o Governo Lula introduz em seus discursos a necessidade de se pensar nas formas de vida atuais destes segmentos como uma forma de manutenção daquela resistência. Assim, trazendo como principal propositivo a necessidade de promoção de um desenvolvimento que leve em consideração a garantia

da memória destes grupos sociais, de forma a preservar a sua “positividade” e “negatividade” como patrimônio imaterial brasileiro, o Governo Lula trás como mote de suas estratégias o reconhecimento das terras para tal segmento. Apresentadas em seus discursos como “territórios de resistência cultural” (PBQ, 2004:06), como uma “necessidade cultural e política, vinculada ao seu direito de autodeterminação” (PBQ, 2004:10), como uma forma de “reparação histórica” (PNPIR, 2003:08), o direito a terra e as formas sócio-culturais desenvolvidas no espaço territorial apresentam-se como um direito diretamente relacionado ao passado histórico deste segmento. Diante disso, apresentando tal perspectiva como uma forma de garantir tanto a memória do passado, quanto o patrimônio simbólico que esta memória representa para a comunidade quilombola e para a história brasileira, o Governo Lula afirma em seus discursos:

Merece destaque especial o preceito constitucional que determina o **tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, bem como o que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade de suas terras**. Por certo, mais do que emissão de títulos de propriedade, trata-se de uma reparação histórica – ainda que parcial – e do reconhecimento público da contribuição dada pelos quatro milhões de africanos escravizados e seus descendentes na edificação material e moral do Brasil. (PNPIR, 2005:08)

Como podemos observar a partir do enunciado disposto, as reivindicações dos direitos quilombolas nos discursos do Governo Lula envolvem, sobretudo, o que Abreu, Mattos e Dantas (2010) chamam de “direito de memória”. Ou seja, o passado histórico do segmento quilombola tornou-se aqui objeto de interesse político do Governo Lula na medida em que este se tornou objeto legítimo de um “direito originário”. Tanto as bases materiais quanto as bases imateriais que se relacionam ao passado histórico deste grupo passam a ser apreendida como objeto de proteção pelo Estado e como forma de reconhecimento de uma parte legada, e ao mesmo tempo “heróica”, da história da escravidão no Brasil.

Dentre o conjunto de bens imateriais ressaltados nos argumentos do Governo Lula, o tipo de organização sócio-política das comunidades, as manifestações religiosas e os elementos lingüísticos destacam-se como algumas das principais referências para manutenção da identidade deste segmento social. Todavia, a “característica singular que aproxima a dimensão do quilombo no período colonial às mais recentes formas organizativas dos quilombos contemporâneos” (PBQ, 2004:09) está ligado ao modelo

de organização das comunidades: baseada no fortalecimento da economia local e no uso coletivo da terra. É com base neste tipo de organização (local e coletiva) que as comunidades mantêm suas “especificidades” e “diferenças” socioculturais (PBQ, 2004), sendo as suas produções, os seus meios de produção e as suas formas produtivas mais que um conjunto de atribuições econômico-mercadológicas, são a manifestação das suas identidades.

Permeando todos estes argumentos, figura-se uma das principais reivindicações da política de etnodesenvolvimento quilombola do Governo Lula: o reconhecimento da terra como condição básica e imprescindível para o desenvolvimento deste povo. Tendo como base o argumento segundo o qual a terra é um bem onde os remanescentes dos quilombos reproduzem suas histórias e culturas, reafirmando, dessa forma suas identidades, procura-se afirmar tal bem como “direito histórico” sem o qual os remanescentes dos quilombos não poderiam manter a coerência básica enquanto comunidade quilombola. Isso porque, conforme reiteradamente afirmado, “para as comunidades remanescentes de quilombos, a questão fundiária incorpora outra dimensão” (PBQ, 2004:10) que não necessariamente a econômica e a social, mas, sobretudo, incorpora as dimensões “cultural e política, vinculado ao seu direito de autodeterminação” (idem).

A partir destas disposições, outra categoria passa a ser incorporada ao discurso do Governo Lula na articulação com a noção de identidade: território. Tomando a questão das terras dos quilombolas como uma dimensão que está relacionada aos pressupostos de identidade, cultura e ancestralidade, os argumentos do Governo Lula passam a articular e a traduzir as noções de terra e identidade sob o propositivo de que o espaço físico da terra é, sobretudo, um espaço simbólico, de construção de formas de vida e reprodução social.

**Território e identidade** estão intimamente relacionados enquanto um estilo de vida, uma forma de ver, fazer e sentir o mundo. Um **espaço social próprio, específico**, com formas singulares de transmissão de bens **materiais e imateriais** para a comunidade. Bens esses que se transformarão no legado de uma **memória coletiva**, um **patrimônio simbólico** do grupo. (PBQ, 2004:10)

Um dado relevante desta disposição relaciona-se a consideração de que as terras das comunidades remanescentes dos quilombos traduzem-se num pressuposto de

**território** capaz de garantir a **reprodução** física, social, econômica e cultural. A partir daí evidenciamos como Arruti (2008) que os indicativos “território” e “reprodução” passam a incorporar uma perspectiva “imaterial” da terra, aqui entendida como um espaço que abrange usos, costumes, tradições e condições de permanência e continuidade. Ou ainda podemos entender, como Schmitt, Turatti e Carvalho (2002), que nos argumentos do Governo Lula perpassam estratégias discursivas que estão ligadas à evocação de um “passado” (de resistência/opressão) para se consolidar a idéia de relação entre território e identidade.

Assumindo um viés mais “culturalista” e “identitário” acerca da posse deste bem, o Governo Lula posiciona aqui argumentos que referenciam a demanda das terras dos quilombos como uma demanda que está ligada não apenas a necessidade de posse de um bem material, mas, sobretudo, de bens imateriais, que tem um valor cultural e étnico indispensável para a existência e memória da comunidade. Ou ainda, como nas palavras de Schmitt, Turatti e Carvalho (2002:05), “estamos diante da incorporação de identidades que, em decorrência de eventos históricos, introduzem novas relações de diferenças, as quais passam a ser fundamentais na luta dessas populações negras pelo direito de continuar ocupando e transmitindo as gerações vindouras o território conformado por gerações de seus antepassados”.

Em tal situação, o Governo ressalta positivamente os traços culturais e as relações coletivas como forma de caracterizar as terras pertencentes aos quilombos. Apresentando-a como um território impregnado de significações, relacionada ao passado histórico de resistência, a terra passa a ser argumentada como um objeto capaz de assegurar a autonomia, a vida, a liberdade e a memória das comunidades quilombolas. Conforme apresentado no PBQ (2004:10) e reiterado no Relatório da I Conapir (2004:69):

A **terra** que ocupam possui um forte **significado simbólico**, na medida em que se tornou o **espaço geográfico** necessário para a **continuidade** e a **reprodução do modo de vida** quilombola, marcado por modelos produtivos agrícolas e por seu **uso coletivo**. Conseqüentemente, o **território** de uma comunidade está intimamente relacionado à sua **identidade**: é o espaço em que se dão as manifestações culturais do grupo, onde se encontram valiosos **resquícios arqueológicos** e onde acontece a transmissão intergeracional de seu **patrimônio material e imaterial**.

No universo de conformação destes discursos, o direito a terra, como um direito histórico, passa a conformar entre as suas referências, além do atributo reprodução, os atributos identidade. Conforme nos apresentam Schmitt, Turatti e Carvalho (2002), “em consonância com o moderno conceito antropológico, a condição de remanescente de quilombo é também definida de forma dilatada e enfatiza os elementos identidade e território” (p.04). Neste caso, percebemos que a identidade acionada é recriada pela memória de um território marcado pelas lutas e formas específicas de vida dos antepassados, e que hoje se afirma como base para a construção do que essencialmente pode ser identificado como ser quilombola. Acionando os estudos de Malcher (2009), podemos dizer que trata-se de pensar a recorrência ao passado histórico como uma invenção de elementos que conduzem a vida do segmento quilombola em um dado lugar, sendo que, na condição de território, a terra pode, de acordo com os discursos do Governo Lula, assegurar este pleito. Trata-se de legitimar este direito pelo sentimento da pertença, da identificação do grupo com o lugar e do lugar com a história do grupo.

Assumindo um discurso também reivindicado pelo Movimento Negro<sup>107</sup> e por representantes das comunidades quilombolas (Malcher, 2009), o Governo Lula passa a dá visibilidade a um debate que correlaciona a existência do segmento quilombola a sua condição de “donos” de uma “terra territorializada”. Como Leite (2000), podemos afirmar que o quilombo é trazido ao debate para fazer frente a um tipo de reivindicação que, à época, alude a uma dívida que a nação brasileira teria para com os afro-brasileiros em consequência da escravidão, não exclusivamente para falar em propriedade fundiária, mas em uma dívida social pelo reconhecimento.

### 3.2 O argumento do Grupo Étnico Diferenciado

A apropriação do “passado histórico” dos quilombolas como argumento acionado para dar legitimidade a política de etnodesenvolvimento do Governo Lula acabou por consecutar na formação de um conjunto narrativo conformado por diversas noções e categorias. Dentre estas, os propositivos território, identidade e memória

---

<sup>107</sup> De acordo com Carril (2006), a luta do Movimento Negro pela cauda quilombola gira em torno da referência a **Constituinte de 1988**, em especial, do **Artigo 68 do ADCT**, o qual além de garantir o direito às terras de quilombos, positiva o passado de luta, retornando para que esses grupos possam criar novos espaços políticos na sociedade brasileira.

acabaram por inserir o debate sobre desenvolvimento quilombola numa esfera reflexiva mais contemporânea, dando ao mesmo um caráter “mais científico” e articulado aos novos paradigmas que regem a “questão quilombola” na atualidade. A referência discursiva que mais explicita e aprofunda este debate relaciona-se a apreensão da categoria “grupo étnico” pelos discursos do Governo.

Evocando não apenas uma “identidade histórica” ou um território caracterizado essencialmente pelas “memórias do passado”, apreende-se, entre os discursos do Governo Lula, que os quilombos são sujeitos históricos que existem no presente, tendo como condição básica a característica de poderem ser identificados como grupos étnicos. Dessa maneira, conforma-se aqui uma perspectiva discursiva que, ao mesmo tempo em que invoca o passado, presume uma forma atual de existência, que pode realizar-se a partir de outros sistemas de relações que marcam a vida da comunidade num universo social determinado.

Vistos como grupo étnico, os quilombos são deslocados de uma perspectiva historicista e/ou biológica, deixando de ser tratados como resquícios arqueológicos, para se tornarem grupos sociais do presente e em permanente formação identitária. Deixam de ser vistos também como povos de cultura excêntrica e isolada para se tornarem seres sociais que mantêm relação com outros povos, que participam de outras formas de vida e se reificam dia-a-dia. Apesar disso, não deixam de manter certa unidade, ou melhor, certa harmonia na forma como se organizam e entendem os mecanismos e processos que os unem, sugerindo proximidades com a definição de grupo étnico de Barth (1998)<sup>108</sup>. Em outras palavras continuam sendo, por assim dizer, segmentos que têm na crença do sentimento de coletividade, de representação coletiva, a base para sua manutenção enquanto grupo étnico, que valoriza, muitas vezes, mais os aspectos subjetivos de uma relação do que os aspectos objetivos ou aparentes, como os traços fenotípicos, por exemplo.

---

<sup>108</sup> Para Barth (1998), um grupo étnico caracteriza-se por ser (1) uma organização social (não cultural); (2) que constitui-se pela auto-identificação dada pelo próprio grupo a si mesmo ou por outros grupos; (3) que deve ser apreendido a partir de situações e contextos específicos, e não a partir de uma essência que lhe é primordial, ancestral; (4) que constitui sua identidade na mediação/fronteira com outros grupos, o que pressupõe o não isolamento e a capacidade de constituição de uma “interação regulada”, ou seja, que tem seus limites próprios.



Muitas comunidades permanecem agregadas até os dias de hoje, algumas, inclusive, guardando resquícios arqueológicos. O seu reconhecimento não se materializa mais pelo isolamento geográfico – apesar das grandes dificuldades de acesso para alcançar o núcleo residual de algumas delas – nem pela homogeneidade física ou biológica dos seus habitantes. **É possível afirmar que a ligação com o passado reside na manutenção de práticas de resistência e reprodução do seu modo de vida num determinado local, onde prevalece a coletivização dos bens materiais e imateriais.** (Programa Brasil Quilombola, 2005:09)

Na condição de grupo étnico, os quilombos, ou melhor, os remanescentes dos quilombos, passaram a fazer parte do projeto nacional de desenvolvimento e, com isso, a serem apreendidos, de fato, como detentores<sup>109</sup> de alguns direitos, como, o territorial e o cultural. Tudo isso, ligado a um projeto de governo que via na preservação da pluralidade e na valorização do tradicional pressupostos para um Estado democrático e cidadão, consecutou num feito maior, que foi, a possibilidade de um desenvolvimento com foco na questão étnica.

Diante destas reflexões, podemos dizer que o reconhecimento do quilombo como um grupo étnico foi um importante passo dado pelo Governo Lula em direção à estruturação e consolidação da normatização das comunidades remanescentes de quilombos como sujeitos de direito. Adotando um discurso que vem sendo referenciado politicamente desde 1989, quando a Convenção Internacional do Trabalho (CIT) estabelece que a consciência da identidade de comunidades indígenas ou tribais deve ser vista como critério para o reconhecimento das mesmas (OIT - CIT, 1989), as narrativas oficiais do Governo Lula fazem ressurgir um debate acerca da questão étnica e sua relação com a categoria quilombo. Referenciando uma discussão que veio se constituindo no campo político brasileiro a partir de 1994, quando o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso solicitou à comunidade acadêmica (ABA) para que a mesma elaborasse um conceito jurídico para o termo quilombo<sup>110</sup>, o atual governo

---

<sup>109</sup>Dizemos que se tornaram detentores de direitos porque, apesar de desde 1988 as comunidades remanescentes dos quilombos serem reconhecidas como sujeitos de direito, na prática isso não funcionava, visto que, não se tinha ao certo uma definição prática de quem era ou não, na forma da Lei, considerado remanescente dos quilombos. Somente em 2003, com a definição do que vem a ser quilombo é que isso passou a ser possível.

<sup>110</sup>Conforme já abordamos no capítulo II, o debate daquela época tinha uma forte ligação com os estudos sobre etnicidade, o que acabou consecutando na seguinte definição de comunidades remanescentes dos quilombos: “contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídas a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo constituem em grupos que desenvolveram

passa a dar voz à narrativas que adotam a perspectiva de grupo étnico como forma de dar sustentação à sua política de etnodesenvolvimento. A fim de evidenciamos como o Governo têm tratado está questão, sistematizamos a seguir algumas das principais abordagens acerca da noção de grupo étnico nos principais discursos que abordam a política de desenvolvimento étnico quilombola, retratando as suas definições e categorias acionadas.

### Quadro XI Argumentos referentes à noção de grupo étnico

Referência	Argumento	Documentos
Grupo étnico	1- “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, os <b>grupos étnicos-raciais</b> , segundo critérios de <b>auto-atribuição</b> , com <b>trajetória de vida própria</b> , dotados de <b>relações territoriais específicas</b> , com presunção de <b>ancestralidade negra</b> relacionada com a <b>resistência</b> à opressão sofrida.” (art. 2º)	Decreto 4.887/2003
	2- “Os quilombos se constituem em um sistema onde as dimensões sócio-políticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e utilização de sua <b>identidade</b> . Dessa forma, buscam a igualdade de maneira peculiar trazendo à tona a discussão do <b>desenvolvimento imbricado na questão étnica</b> ”	PBQ, 2004:10
	3- “Atualmente, o conceito de quilombola vai muito além de escravos fugidos. Essa situação fez com que a palavra quilombo passasse por uma mudança de significado, para que pudesse abarcar diferentes contextos de posse de terras por populações predominantemente negras no País. <b>O termo quilombo afastou-se da concepção vinculada à imagem e modelo implantado por Zumbi em Palmares e consolidou-se no âmbito da Antropologia.</b> ”	PBQ/Revista Quilombo Hoje, 2009:03

Fonte: Decreto 4.887/2003; Site oficial do Governo Federal/Seppir; Brasil - PBQ, 2004; Brasil – PBQ/Rev. Quilombo Hoje, 2009.

Regulamentada pelo do **Decreto 4.887/2003**, o qual define remanescentes das comunidades dos quilombos como “grupos étnico-raciais”, a emergência da categoria

---

práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”. (ABA, 1994)

etnia propiciou a estes segmentos serem reconhecidos como sujeitos contemporâneos, possíveis e legítimos a partir de suas próprias convicções. Isso ocorre na medida em que, auto-declarados, os quilombos passam a ser percebidos não mais essencialmente pela sua relação com a descendência escrava, mas antes, pela sua capacidade de coesão com aquilo que se propõe ser. Neste caso, a definição de quilombo a partir do pressuposto de grupo étnico não se traduz em uma negação do passado ou das tradições, mas antes, pressupõe que “a ligação com o passado reside na manutenção de práticas de existência e reprodução de seu modo de vida num determinado local, onde prevalece a coletivização dos bens materiais e imateriais” (PBQ 2005:09).

A aprovação do Decreto 4.887/2003 faz parte de uma conjuntura sócio-política que pode ser traduzida como o momento de máxima articulação do discurso do Governo Lula com alguns referenciais acadêmicos. Isso ocorre tendo em vista que, categorias como “grupos étnico-raciais”, “auto-atribuição”, “trajetória histórica”, “relações territoriais” fazem, todas, parte do vocabulário específico que envolve o trato de antropólogos e outros estudiosos diante da problemática etnicidade, sendo o acionamento destas categorias uma forma de mostrar como o discurso do Governo esta embasado por estas referências.

Nesta primeira forma de definição dos quilombos no Governo Lula, a noção de “auto-atribuição” figura como um dos principais, e também mais polêmicos, mecanismos para acionar o pressuposto de grupo étnico. Delegando à comunidade o poder de auto-atribuir sua identidade, de “ser para si” (conforme nos sugere Carril, 2006), tal critério carrega em suas significações a tentativa de acionar o segmento quilombola como sujeito ativo frente ao processo de identificação e reconhecimento de sua identidade. A partir da aderência a este critério, o Governo Lula apresenta o pressuposto segundo, na definição da identidade étnica, é essencial levar em consideração as percepções dos próprios sujeitos que estão sendo identificados, já que, sem estas, não é possível conduzir um reconhecimento que leve em consideração os aspectos intersubjetivos e imateriais que fortalecem o grupo enquanto tal.

Como vimos anteriormente, foi por meio de um convênio com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em 1994, que o Estado brasileiro fez sua primeira articulação com os antropólogos na tentativa de definição do termo comunidade

remanescente dos quilombos. Já neste momento, com o auxílio dos estudos etnográficos e com o uso da teoria da etnicidade de Fredrick Barthes (1998), os antropólogos tiveram um papel decisivo no questionamento das noções baseadas em julgamentos arbitrários, passando a indicar a necessidade de revisão acerca do que pode ser apreendido como uma comunidade tradicional e dos seus critérios de reconhecimento. Dessa forma, do ponto de vista da afirmação da identidade étnica, as comunidades quilombolas são apresentadas como grupos que consideram a si próprios, e são também considerados por outros, como grupos distintos. Alguns antropólogos, a exemplo de O'Dwyer (2002), entendem esta relação como uma forma de suscitar a noção de auto-atribuição, o que nos sugere que, em consonância com os estudos de Barthes (1998), o pressuposto de grupos étnicos quilombolas está vinculado a noção atribuição e identificação realizada pelos próprios atores. Ou seja, a conceituação da comunidade se dá de dentro pra fora, cabendo a coletividade definir-se como remanescentes dos quilombos ou não, e cabendo a coletividade acionar os referenciais que, para ela, os caracteriza enquanto unidade étnica. Em outras palavras, como nos sugere O'Dwyer (em referência a Barthes, 1998), o problema da contrastividade cultural, já nos anos 90, passa a não depender mais de um observador externo, que contabilize as diferenças ditas objetivas, mas unicamente os “sinais diacríticos”, ou seja, as diferenças que os próprios atores sociais consideram como significativas.

Incorporado a inúmeros documentos legislativos (Decreto 4.887/2003; Instrução Normativa nº 16/2004;), o propositivo auto-identificação gerou algumas divergências, culminando tanto em polêmicas midiáticas, quanto em reações jurídicas. Com relação a estas últimas podemos citar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3239, movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Dentre outras críticas tecidas ao Decreto 4.887/03, a ADI declara ser o propositivo “auto-atribuição” inconstitucional para o reconhecimento dos remanescentes dos quilombos. O argumento apresentado é de que o critério utilizado permitiria que pessoas que não tivessem de fato um passado histórico ligado a escravidão poderiam ser beneficiadas ilicitamente desta medida.

Na tentativa de impugnar a ação impetrada e legitimar os critérios utilizados para identificar as comunidades quilombolas, o Governo Lula, através da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União, recorre ao livro da ABA, *Quilombo: identidade étnica e territorialidade* (O'Dwyer, 2002) para argumentar a sua

defesa. Na resposta dada pela Procuradoria Geral, as referências da ABA foram acionadas como argumento principal do Governo, sendo a auto-identificação étnica e racial apresentada como uma forma de garantir que as percepções dos próprios sujeitos não fossem deixadas de lado. Sobretudo, presume-se não incorrer no erro de imputar leituras essencialistas, baseadas em aspectos apriorísticos da cultura, raça, cor, linguagem, formando uma identidade forjada e baseada em critérios nem sempre reconhecidos pela própria comunidade quilombola.

Por fim, o emprego do critério da auto-atribuição apresenta-se justificado nos discursos do Governo Lula pela referência a Convenção 169 da OIT. Conforme já foi mostrado no capítulo I desta dissertação, as convenções internacionais sobre minorias e populações funcionam como uma das principais bases de referência do Governo Lula para fundamentar e legitimar a sua política de desenvolvimento étnico. De tal forma, a Convenção 169, como um documento internacional que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais e que utiliza o critério da auto-atribuição como um dos principais mecanismos para reconhecimento dos mesmos, passa a ser incorporada como uma das referências para reconhecimento dos quilombolas.

A leitura do art. 2º do Decreto 4.887/2003 nos sugere ainda a existência outros critérios ativados na caracterização dos quilombolas no Governo Lula. Como podemos observar a partir da disposição do item 1 do Quadro XI, as noções de “trajetória histórica própria”, “relações territoriais específicas” e “presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência” também fazem parte do conjunto dos critérios adotados para definir o quilombo como grupo étnico. Funcionando como estratégia para minimizar as implicações do critério da “auto-identificação”<sup>111</sup>, bem como, como referências para melhor conceituar a categoria quilombo no âmbito dos estudos étnicos. A relação destas categorias com o conceito étnico de quilombo implica em uma série de perspectivas que passaram a ser arroladas e desenvolvidas nos discursos do Governo Lula. Um dos seus efeitos encontra-se na relação da noção de *identidade étnica quilombola* e as noções de *ancestralidade negra ligada a resistência e trajetória histórica própria*.

---

<sup>111</sup> Conforme nos sugere o Procurador Geral da República, Daniel Sarmento (2008:33).

Conforme pudemos observar no tópico 3.1 deste capítulo, a noção de resistência figurou como uma das principais referências do Governo Lula para situar o passado histórico dos quilombos. Naqueles discursos o significado de resistência apresentava-se diretamente ligado a não aceitação do regime escravista em seus diversos aspectos.

Na conformação dos discursos do Governo Lula sobre o entendimento do quilombo como grupo étnico, a noção de resistência aparece novamente, embora de forma implícita. Aqui, tal categoria figura relacionada ao propositivo segundo o qual, através de um processo de reconfiguração, o passado quilombola, continua persistente, sendo este um dos fatores de manutenção da identidade dos quilombolas no atual contexto.

A perspectiva apresentada nestes discursos é a de que, longe de pensar o quilombo como uma vinculação “à imagem e modelo implantado por Zumbi em Palmares” (c.f disposto no item 3 do Quadro XII), o Governo Lula apodera-se de uma noção de quilombo que “vai muito além de escravos fugidos” (idem). Procurando a definição de quilombo no âmbito das formulações antropológicas. Infere-se, aqui, pela busca de uma noção de quilombo que, sem tornar necessário um pressuposto de “volta ao passado”, possibilite o diálogo daquele com as diferentes formas de ser no presente. Em outras palavras, o argumento aqui presente é o de que, não sendo possível encontrar o modelo histórico de quilombo do passado no presente, faz-se necessário pensá-los em suas resignificações, em suas rearticulações.

Diante disso, sob a luz dos estudos da etnicidade, os quilombos são apresentados como grupos étnicos cujas identidades, não sendo fixas, estão permeadas por novas e velhas relações sociais. Tais relações, sendo permanentemente rearticuladas, devem ser entendidas não como uma forma de extinção ou desarticulação da comunidade, mas antes, como uma forma das mesmas se afirmarem, como uma forma de as mesmas manterem suas diferenças, suas fronteiras em relação aos agentes externos. Neste caso, o que passa a figurar como elemento chave para o entendimento deste tipo de comunidade não são as suas características materiais ou históricas fixas (como a cultura, a cor, a linguagem), mas antes: os argumentos de origem comum, as suas práticas de resistência, as formas utilizadas para manter seus modos de vida e características em um dado lugar com um determinado grupo social, ou seja, a sua organização étnico-social.

É justamente a partir deste entendimento que outra dimensão passa a ser acionada nos discursos do Governo Lula, a dimensão territorial. Conforme apresentado no sub-tópico 3.1, a identidade quilombola está diretamente ligada a construção de relações territoriais, nas quais, a memória e organização do grupo são definidas pelos usos dos espaços, das lembranças e da forma coletiva de vida. Assim, se levarmos em consideração que é neste espaço onde as práticas de resistência ocorrem, ou seja, onde os grupos compartilham valores culturais fundamentais, onde constroem um campo de comunicação e interação, onde os membros se identificam e são identificáveis pelos outros (Barthes, 1998), logo, perceberemos que é com base na afirmação deste território que a identidade étnica destes grupos apresentar-se-á ligada. É na afirmação deste espaço que depende a vida do grupo enquanto grupo étnico, ou, como um grupo étnico-racial com trajetória de vida própria e relações territoriais específicas.

É a partir deste ponto que o Governo Lula argumenta os quilombolas como um grupo que constitui “um sistema onde as dimensões sócio-políticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e utilização de sua identidade” (c.f disposto no tópico 2, Quadro XII). É partindo deste ponto que insere a temática deste segmento no âmbito das discussões sobre desenvolvimento étnico quilombola.

Auferindo aos quilombolas uma condição social diferenciada dos demais segmentos sociais, projeta-se, aqui, além da defesa de um projeto de desenvolvimento específico para este segmento, um projeto de desenvolvimento que esteja “imbricado na questão étnica” (c.f disposto no tópico 3, Quadro XII). Isso significa, nas palavras do Governo, promover um desenvolvimento que leve em consideração, dentre outras coisas: (1) a “garantia da posse de terras” (PBQ 2004:13) como uma primeira forma de assegurar a implementação de um desenvolvimento alternativo; a garantia de que o território não se restrinja apenas a uma questão fundiária, mas antes, a um pressuposto territorial, o que envolve, “objetos, atitudes, relacionamentos, enfim, tudo o que efetivamente lhes disser respeito” (PBQ, 2004:10); e (3) a garantia de um “modelo de desenvolvimento sustentável, baseado nas características coletivas, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política” (idem, p.13).

A partir destes mecanismos, projeta-se, aqui, o argumento de que, para promover um desenvolvimento que leve em consideração a especificidade quilombola, é preciso,

portanto, apreendê-lo como segmento étnico. É preciso entendê-lo como um segmento social que, dada sua “trajetória própria de vida”, sua “presunção de ancestralidade negra relacionada a resistência a escravidão” e sua identificação com estes fatos, reorientam suas vidas de uma maneira peculiar. Ou, enfim, conforme sugere Roberto Cardoso de Oliveira (2005), é preciso reconhecer, de forma positiva, as ações, práticas e visões peculiares deste segmento, percebendo-as nas suas vicissitudes morais e subjetivas.

### 3.3 O argumento da Desigualdade Sócio-racial

No texto de abertura do Programa Brasil Quilombola (2004) a então Ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Matilde Ribeiro, apresenta o documento fazendo menção a uma conversa que a mesma teve com uma senhora, em uma de suas viagens às comunidades quilombolas. De acordo com o relato da Ministra, em 2003, durante reunião em uma comunidade quilombola situada no município de Itapecuru-mirim, no Estado do Maranhão, uma senhora, que não sabia ler nem escrever, havia lhe procurado para pedir que a mesma enviasse um recado ao Presidente da República. Tal recado foi traduzido nas seguintes palavras:

Ministra, fala para o Presidente da República que aqui **não tem luz, não tem água, nem casa decente** para agente morar. Fala pra ele que **a vida aqui é muito difícil**, que **nós queremos ser donos das nossas terras**. Fala que os **nossos filhos não têm onde estudar** e eu quero que meus filhos jovens continuem aqui, porque aqui eles têm segurança; se eles forem para a cidade grande, vão perder o que aprenderam de bom aqui. A senhora vai falar pra ele, não vai? (PBQ, 2004:04)

Dentre as inúmeras possibilidades discursivas que poderiam ser escolhidas para dar abertura ao Programa Brasil Quilombola (2004), a opção por retratar a “fala” da exclusão social, não foi, por certo, desprovida de um interesse maior. Afinal, o tom de “dimensão exata da realidade”, narrada pela “voz direta” de quem a vive, não poderia, senão, revelar mostras de um panorama legítimo da condição das comunidades quilombolas no Brasil.

Sob o relato de uma senhora, quilombola, que *não sabia ler nem escrever*, estava posto o argumento de uma realidade permeada por exclusão. Estavam postos parte dos argumentos do Governo Lula para pensar os quilombolas enquanto segmentos sociais que, dentro de uma dada realidade, encontravam-se desprovidos de direitos básicos



como educação, moradia, terra, infra-estrutura, ou, em um único termo, desprovidos de condições cidadãs de vida.

Na conformação de relatos sobre a injustiça social, narrativas sobre a condição quilombola dentro de um contexto que engloba a população negra no Brasil, passam a compor um quadro de referências para os argumentos do Governo Lula. Referências, sobretudo, para pensar a condição quilombola sob o viés da desigualdade sócio-racial, da desigualdade que está ligada a cor, a raça, a etnia; que está ligada a condição de ser negro-quilombola no Brasil.

Elevando o debate sobre quilombos para uma discussão que visa enfocar o “saldo” da discriminação racial para o atual contexto, o Governo Lula conforma em seus discursos uma descrição do que esta condição trouxe para a população negra. Assim, perpassando por referências sobre a “extrema precariedade” destes no Brasil, perpassando pela particular condição de também precariedade dos quilombolas e chegando aos relatos de omissão do Estado brasileiro frente a esta realidade, o Governo estrutura um discurso bastante enfático de uma realidade que se “assemelha” aos tempos da escravidão. Afinal, embora se tenha abolido-a enquanto regime sócio-econômico, as características que as representam parecem ter permanecido. Estas encontram-se presentes na “violação dos direitos” dos negros, na “precariedade” de suas formas de vida, nas ainda persistentes diferenciações entre brancos e negros, na “omissão do Estado brasileiro” que, durante muito tempo, relutou em reconhecer o racismo como um problema brasileiro. Todos estes argumentos passam a ser apresentados no Quadro XIII, o qual, de forma sistematizada, dispõe os principais argumentos que situam a questão quilombola no âmbito das discussões sobre desigualdade sócio-racial.

## Quadro XII

### Argumentos sobre a desigualdade sócio-racial

Referência	Argumento
A condição dos negros no Brasil	<p>“A junção da <b>pobreza</b> com o <b>racismo</b> resultou em uma sociedade na qual um negro pobre tem muito menos chances de ascensão social do que um branco pobre”;<sup>112</sup></p> <p>“Todos os indicadores sociais atestam que recaem sobre a parcela negra as inúmeras <b>mazelas sociais</b> e toda sorte de <b>violência e violação de direitos</b>.”<sup>113</sup></p>
A particularidade da condição dos quilombolas	<p>“Aprendi que essas comunidades são verdadeiros focos de <b>resistência</b>. Até hoje, vivem em situação de <b>extrema precariedade</b>, <b>não são donas da terra</b> onde vivem e de seus meios de trabalho. O <b>índice de analfabetismo é muito alto</b> entre as crianças e mais ainda entre os adultos. A circulação de quem mora nessas comunidades é <b>precária</b>, estão em seus espaços completamente <b>desconectados da vida considerada civilizada</b>.”<sup>114</sup></p> <p>“Num País como o Brasil, onde as diferenças sociais muitas vezes superam as diferenças regionais, a aplicação e manutenção de políticas públicas compensatórias são necessárias e indispensáveis. <b>No caso dos quilombolas essa desigualdade se mostra ainda mais evidente pela herança de problemas resultantes da estrutura econômica do passado, baseada no trabalho escravo e na perseguição a esses grupos</b>. O acesso à terra, saúde, educação, moradia e segurança alimentar é prioridade para essa população, pois esses elementos garantem uma melhora nas condições de vida de seus membros, levando à permanência dos quilombolas em seus locais de origem.”<sup>115</sup></p>
A omissão do Estado	<p>“Somado o período do escravismo àquele que se seguiu pós-abolição, marcado pela mais <b>absoluta omissão estatal</b> em face das desigualdades e da discriminação raciais, contabiliza-se uma <b>trajetória de exclusão social e econômica</b> dos descendentes de africanos”<sup>116</sup>;</p> <p>“De cada dez dias da nossa história, sete foram vividos sob o escravismo. O legado do passado escravista, aliado à <b>omissão histórica do Estado brasileiro em face das desigualdades raciais e étnicas</b>, produziu uma gama de iniquidades resultantes do racismo e do preconceito e da discriminação raciais.”<sup>117</sup></p> <p>“A <b>negação do racismo</b>, uma hipocrisia que durante décadas <b>orientou o discurso oficial brasileiro</b>, apenas serviu para aprofundar ainda mais as desigualdades e impedir que o Estado e a sociedade atuassem de forma a enfrentar o problema.”</p>

Fonte: PBQ (2005); Revista Quilombo Hoje (2009); PNPIR (2003).

Exploração e resistência, escravidão e liberdade, homens brancos e escravos negros. Como vimos até o momento, a história da escravidão no Brasil, contida nos anúncios oficiais do Governo, é narrada a partir de um pressuposto básico, e por vezes

<sup>112</sup> PNPIR, 2003.

<sup>113</sup> Idem

<sup>114</sup> Ribeiro, 2003 in entrevista disponível em: [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br) em 23/06/2009.

<sup>115</sup> PBQ – Rev. Quilombo Hoje, 2009.

<sup>116</sup> PNPIR, 2003:04.

<sup>117</sup> PNPIR, 2003:03.

irrefutável: a contradição. A contradição de ser um passado de geração de riqueza e pobreza, multiplicidade (de cultura, etnia) e unidade, mistura e “segregação”, “heróis” e “anti-heróis”. Malgrado os anos que se passaram daquele período até o momento atual, o enaltecimento dessa “dupla face” da realidade brasileira faz-se presente, veementemente presente, nas mais diversas formas de anúncio. Alimentada no Brasil desde o período de sua “descoberta”, essa contradição traduz-se agora em um discurso de governo, que, anunciando-se como àquele capaz de por fim às “mazelas conseqüentes dessa contradição”, relembra as disparidades do passado como forma de mostrar as desigualdades do presente. Neste sentido, o rememoração daquilo que é contado, como a “crueldade” sofrida pelos negros, o posterior descaso do Estado depois de declarada a Lei Áurea e a “invisibilidade” dada a questão étnico-racial pelo Estado, apresentam-se como estratégia indispensável para argumentar a necessidade de um novo olhar do Estado sobre este segmento.

Evidenciando a dita contradição histórica a que os negros foram submetidos desde a chegada ao Brasil até os anos posteriores à abolição da escravatura, os discursos oficiais do Governo Lula canalizam argumentativos que falam sobre as conseqüências que foram geradas para este segmento nos dias de hoje. Narrados como parte de uma história de negação, exclusão e exploração, negros e quilombolas (em específico) são apresentados como marcos de uma dinâmica social impregnada de contradições e omissões que se legitimam na apresentação de relatos sobre o dia-a-dia da população negra: nos relatos das crianças que nascem, dos homens que trabalham, das mulheres que engravidam, dos jovens estudantes. Diante disso, de étnico-racial, a questão passou a ser narrada como social, de gênero, de classe, de geração. Estendeu-se para os bancos das escolas, os leitos de hospitais, as oportunidades de trabalho, os valores salariais. E de uma história remota, dos tempos da escravidão, essa realidade se transforma no relato do presente: em um dado estatístico, em uma notícia de jornal, em um discurso de governo, em uma convenção internacional. Nesses relatos, a questão quilombola, como uma questão racial, aparece, muitas vezes, transposta como sinônimo da questão negra no Brasil, sendo a condição afro-descendente, um protótipo da “pobreza”, das “mazelas sociais”, da “violência” e da “violação dos direitos (c.f tópico I do Quadro XII). Eis alguns dados apresentados em relatórios, que exemplificam a argumentação do Governo:

Segundo classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita), em 2004, o Brasil ocupava o 72º lugar. Se na classificação fosse considerada somente a população negra, estaria em 101º; se a branca, em 46º (Fontes: OIT e IBGE). Em 2003, 20% da população branca situava-se abaixo da linha de pobreza, enquanto que 43% da população negra encontrava-se nesta mesma situação. Trabalhadores e trabalhadoras negros(as) recebem, em média, por hora trabalhada, 50% do que recebem trabalhadores e trabalhadoras brancos (as). As mulheres negras recebem apenas 39% do que recebem os homens brancos, por hora trabalhada. E com o mesmo nível de escolaridade, negros recebem sempre 30% a menos que os brancos, por hora trabalhada. (OIT). Em 2000, mulheres brancas esperavam viver 73,8 anos quando nasciam; mulheres negras, 69,5; homens brancos, 68,2; homens negros, 63,2. (Unifem/Ipea). Três vezes mais mulheres negras morrem na idade reprodutiva por complicações na gravidez, no parto e puerpério (pós-parto) na comparação com as mulheres brancas. (Manual de assistência à saúde da mulher negra). Em 2003, 16,8% das pessoas negras maiores de 15 anos eram analfabetas; para as brancas, o índice era de 7,1%. (Unifem/Ipea in Relatório da I Conapir, 2005).

A ratificação feita a todo momento acerca da desigualdade sócio-racial no Brasil parece querer nos fazer “acordar” para uma “triste”, ou melhor, desigual, realidade. Aqui, as “boas” histórias de um Brasil mestiço, democraticamente mestiço, são retiradas de cena para dar voz a relatos de um país historicamente racista e indiferente aos problemas raciais. Nesta dinâmica, dilemas relacionados a questões territoriais, de segurança alimentar, de falta de moradia, saneamento básico, acesso à educação vão tecendo a “cor” social do País. Neste mesmo cenário, quilombolas aparecem como personagens de uma narrativa em infundável perseguição, perseguição que começaria lá, no século XVI, com Palmares, e permaneceria ainda hoje, em pleno século XXI, com os dados de lutas e mortes por questões territoriais; com os dados de insuficiência alimentar, de falta de moradia, saneamento básico, de invisibilidade (c.f tópico 2, Quadro XII). As comunidades quilombolas da era contemporânea aparecem, assim, nos discursos oficiais como reflexo básico da omissão e da desigualdade étnico-racial.

Com base numa interpretação que vincula segmento quilombola à desigualdade sócio-racial, o Governo Lula argumenta sobre a necessidade de promover uma política de desenvolvimento específica, atrelada a uma perspectiva que ressalta princípios universalistas. Ou seja, na medida em que se coloca como condição que os segmentos quilombolas sejam protegidos com base em seus modos específicos de vida e cultura, evidencia-se também a necessidade de garantir a ampla participação social e política,

através da prioridade nos benefícios sociais de segurança alimentar, moradia, créditos de financiamento, saúde, educação e lazer.

Sob estes enunciados, perpassam algumas perspectivas bastante polêmicas. Uma delas está relacionada aos questionamentos sobre as reais condições de se pensar na garantia de direitos universais ao lado de direitos específicos, ou, em outras palavras, como pensar na promoção da igualdade sócio-racial para os quilombolas sem transformá-los em demandas essencialmente racializadas e/ou essencialmente sócio-econômicas? Se algumas características que elucidam a “precária condição de vida” das comunidades quilombolas está ligada a desigualdade sócio-racial, uma política de promoção da igualdade seria suficiente?

Como vimos, embora sejam apresentados como segmentos que compartilham de uma realidade de exclusão que faz parte de uma dinâmica maior (a sócio-racial), que se caracteriza para além de seu caráter étnico, o segmento quilombola apresenta uma condição especial, que se traduz no fato de que: a falta de condições de permanência em seu lugar de origem, pode acarretar na falta de “unidade” da população, conseqüentando, por sua vez, na desestruturação e/ou extinção. Dito de outra forma, as condições de existência da comunidade, condições estas que estão ligadas ao direito de educação, saúde, moradia, terra, vincula-se, diretamente, a condição de existência da comunidade e de sua particularidade enquanto grupo étnico. Porém, por si só estes direitos não garantem esta unidade pretendida, já que, não é suficiente que sejam apenas direitos universais acessados individualmente pelos sujeitos. Antes, é preciso que estes direitos sejam propostos em sua forma coletiva, como um direito que é destinado não apenas a um indivíduo negro, ou a um indivíduo quilombola, mas a uma coletividade de sujeitos que se reconhecem como membros de uma comunidade.

Pensemos por exemplo, no direito à terra. Tido como um dos principais bens na luta pela justiça social, o direito a posse da terra apresenta-se, no contexto das políticas públicas do Governo Lula, como uma das principais estratégias para garantia da distribuição de renda e conseqüente promoção da justiça sócio-econômica. Na maioria das vezes, o processo que envolve a aquisição da terra está situado na distribuição individual da mesma, não sendo necessário nenhum tipo de estratégia específica. Todavia, quando o processo de distribuição da terra apresenta-se vinculado ao segmento

quilombola, o acesso a mesma aparece narrado sob proposições diferenciadas, não aparecendo apenas como uma demanda fundiária individualizada. O que é muito diferente da lógica das demandas agrárias de outros movimentos sociais por terra no Brasil, que implicam nos planos de Reforma Agrária em vigência nas últimas décadas, onde a lógica de distribuição de terras não estava relacionada à questão da vida comunitária tradicional, nem mesmo com a questão da relação de identificação da comunidade com um dado território de uso comum, mas sim com a distribuição individual de terras entre pequenos agricultores associados ou não. (Aline, este complemento pode ser alterado por você, é apenas uma sugestão para diferenciar o investimento deste governo numa noção de desenvolvimento que é étnico, além de local, micro e auto-sustentado, como podem ser as políticas para a reforma agrária).

Em primeiro lugar, cabe destacar que para a questão quilombola a lógica é outra, pois de individual, a terra passa a ser apresentada como um bem coletivo. Como vimos em outros momentos deste trabalho, para os discursos deste Governo, o acesso a terra pelos quilombolas deve estar diretamente vinculada ao seu valor simbólico, a identidade e a memória que a mesma representa para o grupo. Dessa forma, sendo uma forma de apoderação de valores e memórias coletivas, a sua posse, irremediavelmente, demanda este caráter coletivo. Em segundo lugar, de uma vertente produtivista, ligada ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária, o bem passa a ser narrado pelo viés do “patrimônio coletivo”, sendo apreendida não pelo pressuposto da distribuição em si, mas do reconhecimento de um bem histórico.

Este critério é válido também para a reflexão do Governo sobre as demais políticas sócio-raciais destinadas aos quilombolas. Conforme argumenta o Governo Lula, tendo em vista que não se trata de promover o bem-estar de “alguns indivíduos”, mas de uma “coletividade”, o acesso aos bens deve levar em consideração a discriminação traduzida pelo não-acesso aos bens e condições, porém, com a particular percepção de ser uma discriminação que atinge a um segmento étnico. Isso implica em pensar sobre: que tipo de educação o segmento discriminado demanda; que tipo de assistência a saúde é possível promover em harmonia com àquela realidade; que tipo de infra-estrutura é demanda; que tipo de política de acesso ao trabalho é possível pensar frente a perspectiva étnica daquela comunidade.

Como podemos observar, a desigualdade sócio-racial se traduz num mecanismo de consolidação de inúmeras outras desigualdades, a exemplo da social, econômica, política, territorial e cultural. A promoção de políticas de desenvolvimento étnico aparece, então, como um mecanismo de revisão dos dados de exclusão outrora apresentados, sendo assim, indispensável para uma possível conquista de justiça social. Neste contexto, os quilombolas, tidos pelo governo como reflexo das mazelas provocadas pela desigualdade entre raças/etnias estabelecida no Brasil, são encarados como agentes da possível construção de um Estado racialmente mais justo. Assim, pensar numa política de desenvolvimento étnico para os quilombolas faz-se necessário na medida em que, na condição de segmento negro com trajetória de vida específica, uma política de inclusão social mais generalista acabaria por não focar em prioridades que, muitas vezes, advém de necessidades essencialmente comunitárias. Em outras palavras, o argumento é que, assim como a população negra precisa de um olhar mais diferenciado em relação aos problemas de inclusão social<sup>118</sup>, os quilombolas, dentro da esfera dos racialmente excluídos, precisam de uma atenção diferenciada, já que, desenvolvera-se também sob outros referenciais de vida, que não àqueles da população negra ou pobre em geral. Neste sentido, pensar em comunidades remanescentes dos quilombos torna-se, nos discursos oficiais do governo, pensar em políticas de inclusão social pelo viés das diferenças étnico-raciais, com argumento de promoção da equiparação. É também pensar em uma forma de justiça social que, dentre outras coisas, torna-se possível pela via da promoção da igualdade de condições, de oportunidade, de acesso.

Diante de tal proposição, o reconhecimento da questão quilombola como um problema que envolve o desrespeito aos direitos humanos e a igualdade de todos perante a lei, acarreta para este Governo a necessidade de reconhecer que a prática da discriminação está submetida aos quilombolas enquanto segmento “racializado” (sócio-racialmente excluídos), mas também como segmento etnizado, que, por este caráter, demanda por respostas diferentes. Com base nisto, ao inserir o segmento quilombola num universo discursivo que articula desigualdade racial, social e étnica, o Governo

---

<sup>118</sup>Conforme ressalta o documento do Programa Brasil Quilombola, tendo em vista as condições precárias de vida e a constante violência física e psicológica a que maior parte da população negra foi submetida, torna-se necessário o desenvolvimento de programas específicos para este segmento, a fim de garantir bem estar físico, psicológico, social, etc.

Lula acaba também por estruturar um panorama retórico caracterizado pela dupla percepção da necessidade de promoção da igualdade articulada com a promoção da diferença. Utilizando outros termos, podemos dizer que, na mesma medida em que os quilombolas são incorporados a um discurso de “igualdade perante a lei” e “acesso universal” às condições materiais de existência, os mesmos são inseridos também num discurso que fortalece a idéia de diferença, de posituação das diferenças.

Conformando um discurso que nos leva a uma dupla avaliação do caráter da discriminação e da igualdade, o Governo Lula nos remete a pensar tanto na positividade de tais condições quanto na negatividade de cada uma, não havendo por sua vez, a possibilidade de essencializa-las entre uma perspectiva ou outra. Isso ocorre na medida em que, nem a igualdade apresenta-se como solução para o problema da desigualdade sócio-racial a qual são submetidos os quilombolas, nem a discriminação funciona como mecanismo capaz de manter as “diferenças positivas” deste segmento em relação aos demais.

Tendo como base os estudos de Heringer (2002), podemos dizer que o quadro discursivo sobre o enfrentamento das desigualdades sócio-raciais no Governo Lula passa a incluir desde argumentos sobre os contingentes da população negra, focalizando, assim para a questão da pobreza e da desigualdade sócio-racial, a argumentos que focalizam para a afirmação de causas e demandas específicas, como o acesso diferenciado aos bens. Neste sentido, tanto o ideal de igualdade, traduzido pelo pressuposto de acesso universalizado às políticas públicas, quanto o ideal de diferença, traduzido pela particularização deste acesso, tornam-se propósitos relativizados, já que, em suas unanimidades, são insuficientes. Neste sentido, podemos dizer que a especificação do sujeito quilombola, que passou a ser visto em suas universalidades e particularidades, pode ser entendida, aqui, como um dos principais fatores para a conformação desta retórica. Afinal, longe de ser um sujeito essencializado, genérico e/ou uniforme, o quilombola apresenta-se como um sujeito contextualizável.

### **3.4 O argumento do Desenvolvimento Étnico Sustentado**

O final do século XX e início do XXI foi marcado pelo esforço de algumas agências (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Sistema Nações



Unidas) em promover debates com o objetivo de estruturar novas possibilidades para o que se entende como desenvolvimento. Guiadas por esta finalidade, tais instituições, juntamente com o apoio dos Estados Nacionais, realizaram alguns eventos, como Conferências de Barbado (1971 e 1977), Reunião Internacional de São José da Costa Rica (1981), Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989), II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92). O objetivo era elevar as discussões sobre desenvolvimento sustentável ao âmbito internacional e reunir representantes de países das diversas partes do mundo para que fosse possível margear algumas propostas de efetivação do chamado desenvolvimento sustentável. Nestes encontros, temas como meio ambiente, questão racial, direitos humanos, geração, etnia, foram debatidos e fortemente referenciados como pressupostos básicos para se pensar em formas alternativas de desenvolvimento.

Entre as características exaltadas para esta nova perspectiva de desenvolvimento, foram enfatizadas a **preservação ambiental**, o **progresso social**, o **fortalecimento econômico** e a preservação das **diversidades biológicas e culturais** como alicerces para o progresso humano, não havendo a existência de uns sem a necessária existência dos outros. Diante disso, pensar em uma proposta de desenvolvimento sustentável passou a ser visto como pensar em uma possibilidade de desenvolvimento capaz de fazer dialogar progresso social e econômico, valorização do moderno com respeito ao tradicional, harmonia na relação homem/natureza, preservação da unidade nacional em consonância com as diversidades étnicas e culturais.

Consonante com a perspectiva de desenvolvimento sustentável, o etnodesenvolvimento emerge como uma proposta para unir ideais de progresso e sustentabilidade social, econômica e ecológica, com ideais de diversidade e desenvolvimento étnico-cultural. Conforme nos sugere Grunewald (2003), o etnodesenvolvimento emerge como forma de reorganizar os sistemas econômicos e sociais para que estes permitam que populações etnicamente diferenciadas possam ser inseridas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento, sem, necessariamente, romper com suas características étnicas e culturais específicas.

Diante disso, podemos dizer que, evidenciar as diferenças étnicas, propor ações de fortalecimento a partir das identidades, valorizar as formas particulares de vida,

interá-las na dinâmica social como um todo, passa a ser traduzida como uma perspectiva de desenvolvimento diretamente dialogada com a noção de sustentabilidade. Isso porque, conforme nos sugere Diegues (1992), a própria noção de sustentabilidade pressupõe pensar em vários tipos de sociedades sustentáveis, ancoradas em modos particulares de relações históricas e culturais com os ecossistemas e os demais seres humanos. Neste sentido, se entendermos que o desenvolvimento étnico está diretamente ligado à tentativa de reformulação das noções tradicionais de desenvolvimento, questionando os modelos de produtividade, de progresso social e das transformações culturais e biológicas sofridas, então, podemos situá-lo como uma dimensão do desenvolvimento sustentável, talvez, de um desenvolvimento “eticamente sustentável”.

A partir deste tipo de perspectiva, as comunidades tradicionais, que outrora eram apresentadas como atrasadas e apáticas ao progresso, agora passam a ser vistas como exemplos de sobrevivência e vida; como exemplos de segmentos sociais que valorizam seu passado e, na maioria das vezes, que se desenvolveram e se desenvolvem sob critérios de harmonia com a natureza e de coletivização dos bens. Assim, sendo imbuídas de uma nova situação sociopolítica, as comunidades tradicionais/eticamente diferenciadas passam a ser apreendidas sob uma nova conotação desenvolvimentista. Vistas como agentes deste processo, a referência aos seus modos de vida passam a ser traduzidos como argumento para uma “etnoética” (Oliveira, 2006), ou seja, o propositivo da etnicidade passa a ser inserido dentro de um campo de articulação que envolve o desenvolvimento baseado numa relação de respeito com a natureza, a cultura e os povos.

A crença na capacidade de alguns povos manterem práticas de desenvolvimento compatíveis com os pressupostos de sustentabilidade, bem como, a crença no fato de que a sustentabilidade só existe se levar em conta a preocupação com a diversidade (biológica, cultural, étnica), se traduzem em argumentos bastante referenciados para a defesa de que alguns povos devem ser ativamente inseridos dentro dos propositivos deste projeto. Assim, num processo de produção moral e ética de novos sujeitos, o segmento étnico tradicional passa a ser assumido como agente associado da aspiração por um modelo alternativo de desenvolvimento.

Abrindo possibilidades para o diálogo com este pressuposto de desenvolvimento, o Governo Lula deu início a elaboração de vários tipos de políticas públicas a fim de não só acordá-las, mas, sobretudo, implementá-las, abrangendo políticas educacionais, políticas agrárias, de saúde, raciais e étnicas. Dentro deste universo, índios, quilombolas, ciganos, dentre outros segmentos étnicos foram incorporados como peças deste projeto, tanto porque foram apreendidas como comunidades que tradicionalmente já mantinham práticas de sustentabilidade, e assim, serviriam como modelo para o país, quanto porque precisam de políticas de sustentabilidade, para que possam dar continuidade as mesmas e/ou ainda para que possam continuar existindo enquanto comunidades.

É, assim, frente a este cenário, que podemos analisar a articulação dos discursos do Governo Lula sobre etnodesenvolvimento quilombola e a noção de desenvolvimento sustentável. Tomando o segmento quilombola como sujeito diretamente ligado a noção de sustentabilidade, os discursos oficiais do Governo Lula conformam em suas argumentações o pressuposto segundo o qual tal segmento, a partir de suas práticas culturais e sua particular forma de existência, mantém uma coerência direta com os princípios do “socialmente justo”, “ecologicamente sustentável”, “economicamente viável” e “culturalmente plural”. Tais práticas, segundo os argumentos do Governo, podem ser vistas pela forma como os segmentos quilombolas organizam a distribuição de suas terras (de forma coletiva), pelo fortalecimento da base local e familiar de desenvolvimento, pela memória histórico-cultural que mantém em suas bases territoriais e pelo uso de práticas de cultivo e manejo não agressivas ao meio ambiente. De forma sistemática, podemos observar a construção discursiva destes argumentos a partir do Quadro XIII:

### Quadro XIII O argumento da Sustentabilidade

Referências	Argumento
Sustentabilidade Sócio-Econômica	<p>“A característica singular que aproxima a dimensão do quilombo no período colonial às mais recentes formas organizativa dos quilombos contemporâneos está presente nas práticas econômicas desenvolvidas, cujos <b>modelos produtivos agrícolas</b> estabelecem uma necessária <b>integração à macro-economia</b>, com vistas à consolidação de um <b>uso comum da terra</b>.” (Programa Brasil Quilombola, 2004:09)</p> <p>“As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de <b>uso comum de suas terras</b>, concebidos por elas como um <b>espaço coletivo e indivisível</b> que é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos <b>grupos familiares</b> que compõem as comunidades, cujas relações são orientadas pela <b>solidariedade e ajuda mútua</b>.” (PBQ, 2010:06)</p>
Sustentabilidade Sócio-Cultural	<p>“O Plano reconhece que este setor apresenta <b>demandas distintas</b> daquelas apresentadas pelos acampados e assentados, com <b>suas raízes culturais e religiosas específicas</b>. Será implementada uma política <b>de regularização fundiária</b> que garanta o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de políticas públicas que favoreçam a permanência dos quilombolas na terra.” (IIPNRA, 2003:24)</p> <p>“A terra é o elemento fundamental e que singulariza o <b>modo de viver e produzir</b> das comunidades quilombolas. <b>Ancestralidade, resistência, memória</b>, presente e futuro sintetizam o significado da terra para essas comunidades, fortemente marcadas pela <b>tradição</b> e o <b>respeito aos bens naturais como fonte garantidora de sua reprodução física, social e econômica</b>.” (PBQ, 2010:06)</p>
Sustentabilidade Ambiental	<p>“A <b>relação harmônica com a natureza</b> é inata à história das comunidades quilombolas, pois os recursos naturais garantem, por séculos, a sobrevivência alimentar dessas populações.” (PBQ, 2010:31)</p>

Fonte: PBQ (2005); PBQ (2010); IIPNRA (2003).

Como podemos observar a partir do Quadro XIII, a correlação quilombo/desenvolvimento sustentável se dá sob três referências principais: sustentabilidade sócio-econômica, sustentabilidade sócio-cultural e sustentabilidade sócio-ambiental. Tais referências, que se baseiam no argumento da particular forma de organização e produção dos segmentos quilombolas, apresentam-se envolta de uma série de propositivos que, em seu conjunto, nos fornecem uma possibilidade para observarmos continuidade e recorrência deste discurso em torno de algumas categorias específicas. Estas referem-se aos propositivos **terra/territorialidade, desenvolvimento local/agricultura familiar, diversidade (cultural, social, étnica)**, o que nos dá um certo dimensionamento teórico-espacial do envolvimento das categorias quilombo-sustentabilidade.

Como acontece em todos os demais argumentos do Governo Lula, as dimensões terra e territorialidade representam um dos principais pontos de referências para pensarmos na problemática quilombola. Assim como nos conteúdos sobre a “resistência histórica”, sobre “desigualdade sócio-racial”, sobre “grupo étnico diferenciado”, e agora nos conteúdos sobre “sustentabilidade”, tais categorias fundamentam o ser quilombo na essência do ser territorialmente reconhecido, do ser pertencente a um lugar específico, que vive sob formas de organizações também específicas. Isso implica em dizer que, para além dos atributos fixos e materiais que a noção de território e/ou terra podem sugerir, os discursos aqui analisados se interessam pelos aspectos sociais, pelas organizações políticas e identitária que estes espaços suscitam, e que, por sua vez, possam vir a interessar, ou mesmo agir como aliadas, do modelo de desenvolvimento que se pretende – o sustentável.

Diante desta primeira consideração, podemos dizer que, a contextualização do segmento quilombola no âmbito das discussões sobre sustentabilidade apregoa-se ao interesse de observar em que medida a relação deste segmento com os bens territoriais que os cerca (materiais e imateriais) podem (ou não) servir como mecanismos para afirmação de um discurso de “sustentavelmente possíveis”. Ou seja, até que ponto, as maneiras de ser e fazer dos quilombos, dentro de uma base territorial, podem ser identificadas como manifestações viáveis, do ponto de vista cultural, econômico, social e ecológico, ao desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a partir de uma descrição fortemente idealizada, o Governo Lula passa a descrever o segmento quilombola com base no recorte que o situa dentro do paradigma do desenvolvimento sustentável para o meio rural. Fazendo uso de um conjunto de categorias fortemente ressaltadas entre os estudos sobre “comunidades negras rurais”, o Governo Lula insere sua narrativa sobre desenvolvimento quilombola dentro de um paradigma teórico e jurídico que o percebe numa perspectiva de “campesinato negro” (Almeida, 2002). Apontados como agricultores familiares<sup>119</sup>, o segmento quilombola passa a ser qualificado, em diversos momentos, pelas suas características enquanto pequenos produtores rurais, que vivem no meio agrário, que se

---

<sup>119</sup> Conforme dispõe a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2004), entende-se como agricultor familiar: “agricultores familiares tradicionais, famílias assentadas por programas de Reforma Agrária, extrativistas florestais, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, pescadores artesanais e outros beneficiários dos programas do MDA” (p.22).

apropriam da terra para sobreviver e produzir sua existência. São vistos também como segmentos que desenvolvem suas vidas a partir de referenciais coletivos, conduzidos por princípios de “solidariedade”, coletivismo e igualdade entre os indivíduos.

Dessa forma, tomando como referência a maneira como os segmentos quilombolas se apropriam dos meios produtivos para desenvolver a vida no meio rural, os discursos do Governo Lula apresentam tal segmento como atores de um processo de desenvolvimento que, além de viável para **economia local** (e até mesmo nacional), ainda é viável do ponto de vista **social**, já que fortalece o caráter de solidariedade, **cultural**, tendo em vista que reafirma os valores tradicionais destes povos, e, por fim, **ambiental**, já que mantém uma relação “harmoniosa” com a natureza.

Apresentados numa perspectiva de **comunidades negras rurais**, que têm identidade própria e cujas formas de consumo e produção não condizem com as noções de acumulação e individualização dos ganhos, o modo de produção e organização das comunidades quilombolas são tomados como modelos a serem seguidos e preservados pelas políticas de desenvolvimento do Governo Lula. Contrariando a regra do desenvolvimentismo, que tinha na produção em larga escala e no progresso econômico as bases de seu modelo, a organização e produção quilombola caracteriza-se pela produção auto-sustentável, capaz de abastecer a comunidade local e trazer bem-estar, tanto para os indivíduos que lá residem quanto para a própria natureza (conforme podemos observar a partir dos argumentos do Quadro XIII).

Demarcando um caráter eminentemente “rural” aos quilombolas, atribui-se a estes sujeitos pressupostos que o identificam como segmento que vive no meio rural e que, dada a relação diferenciada com o território onde vivem, apresentam uma essência organizativa que permite inseri-lo dentro de um ideal almejado de desenvolvimento. Dentre estas essências, a condição de segmento que pode ser identificado como “**agricultor familiar**” e como “**produtores coletivistas**” insere o “modelo agrário dos quilombolas” como objetivo para constituição de um debate sobre desenvolvimento sustentável para o meio rural.

Podemos dizer que a relação quilombo agricultura familiar se dá num momento de efervescente valorização desta entre os discursos de sustentabilidade. Conforme

situam os estudos de Abramovay (1992) e Schneider (2003), desde os anos 1990, com a organização de movimentos rurais e com o desencadeamento de estudos sobre pequenos produtores rurais, a agricultura familiar passou a ser associada a noção de “multifuncionalidade”. Neste sentido, além de produzir alimentos e matérias-primas, tal tipo de agricultura é tido como responsável por empregar grande parte da mão-de-obra no campo, por favorecer o uso de práticas ecologicamente mais equilibradas, por manter a diversidade de cultivos e por conservar práticas produtivas diferenciadas (FAO/INCRA, 1994). Com base em estudos como este, a agricultura familiar passou a ser referenciada como uma dos principais meios de aspiração simbólica da sociedade contemporânea, sendo traduzida como uma prática capaz de trazer preservação ambiental articulada ao desenvolvimento social, cultural e econômica. Com isso, associada à dimensão do desenvolvimento, a agricultura familiar passou a ser contextualizada nos debates sobre a construção do desenvolvimento sustentável, funcionando, dessa forma, como um dos elementos chave para a promoção deste modelo.

De forma bastante evidente, podemos observar, a partir da disposição abaixo, como os discursos do Governo Lula traduzem este entendimento:

A **agricultura familiar** ocupa papel central na promoção do **desenvolvimento rural sustentável** para além dos **resultados econômicos** específicos, uma vez que contribui para a manutenção da **diversidade cultural**, da **biodiversidade**, e como também possui grande capacidade de **preservação dos recursos naturais** do País. (Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2005)

A partir destes pressupostos que dimensionam a noção de agricultura familiar, podemos verificar que, no intuito de ir além dos referenciais produzir/trabalhar, os discursos do Governo Lula acabaram por configura aqui uma vertente descritiva que apresenta uma perspectiva identitária ao termo. Deste modo, os locais onde se desenvolvem este tipo de agricultura são tomados como territórios sustentáveis, ou seja, não são apenas lugares de produção e sobrevivência, mas sim, lugares onde as pessoas se identificam, traçam relações, mantêm identidade, valores, memórias.

É a partir da apreensão positiva do significado de “agricultura familiar” que o segmento quilombola, apresentado como um tipo de agricultor familiar, tornou-se, frente aos discursos do Governo Lula, agente do projeto de desenvolvimento

sustentável. Afinal, como àqueles, os quilombolas têm como base produtiva a unidade familiar; o trabalho está relacionado ao sustento e ao bem-estar da família; e a produção está intrinsecamente ligada ao que é consumido.

Em consonância com alguns argumentos já apresentados pelo Movimento Negro e por estudiosos brasileiros (Alfredo, 2002; Andrade e Treccani, 1999), o Governo Lula supõe, a partir da correlação quilombo/camponeses, que a unidade familiar apresenta-se como um atributo que demarca a organização de um processo produtivo paralelo (e oposto) ao modelo formado pelos senhores de escravo. Enquanto estes constituíam-se pela formação de grandes propriedades, caracterizando-se, em geral, pela monocultura e posse individual, aquela dá formação a um processo produtivo singular, conduzida pelo regime de posse coletiva e organizada por pequenos núcleos produtivos. Além disso, representa também o paralelismo entre o poder centralizador de grandes produtores rurais e o poder descentralizado e autônomo dos pequenos produtores, cujas orientações estão baseadas em critérios internos e coletivamente estabelecidas pelo grupo.

Os chamados agricultores familiares quilombolas encontram-se, assim, correlacionados a um pressuposto de reorganização do espaço rural brasileiro (Arruti, 2005), demarcando a formação de territórios caracterizados por novas relações econômicas, sociais, políticas e culturais (O'Dwyer, 2002, 2007). Estes novos espaços e organizações, além de serem vistos como uma resposta alternativa ao período pós-escravidão, ainda fornecem pressupostos para a estruturação de uma nova forma de estabelecer-se no meio rural na atualidade, sob o imperativo de relacionamento diferenciado com a terra, os espaços territoriais, os indivíduos, as cultura, a história e a economia.

A referência ao tipo de organização baseado na agricultura familiar nos faz perceber que a discussão sobre quilombos no Governo Lula não se faz, essencialmente, sobre o pressuposto clássico, e por vezes controverso, da racialidade e da cor. Nestes discursos os quilombolas aparecem vinculados ao critério da organização do espaço por eles ocupado. Neste sentido, o rompimento com a noção “clássica” de quilombos dará impulso a outras articulações discursivas, a exemplo da articulação entre quilombo, agricultura familiar e organização coletiva.



Levando em consideração o caráter étnico destes “agricultores familiares”, o Governo Lula atribui à condição camponesa dos quilombos o propositivo “produtores coletivistas”. Traço mais característico do “agricultor familiar quilombola”, a noção de coletividade configura-se como pressuposto que demarca uma qualidade específica do “agricultor quilombola”, já que, diferentemente dos demais, estes desenvolvem suas práticas dentro de um espaço que se legitima essencialmente pelo atributo do partilhar, de diversas maneiras, aquilo que representa a comunidade em sua essência enquanto povo tradicional.

A idéia de uso comum ora apresentada vai além das dimensões materiais de comunismo da terra ou dos bens produzidos. Aqui, está idéia perpassa pelo pressuposto de memória comum, história comum, origem comum, lugar comum. Perpassa pelo pressuposto de que, através de uma série de circunstâncias e situações, os indivíduos reconhecem uns aos outros como “iguais”, não sendo, assim, diferenciados pela noção de núcleos familiares ou diferenças sócio-econômicas. Desta forma, a prática da socialização ora adotada pelas comunidades quilombolas, representam a forma como estes sujeitos se “apresentam” ao mundo e se re-traduzem frente as práticas de existência adotadas. Visto assim, podemos depreender que, é a partir destes diversos mecanismos, que ligam os quilombolas a um ideal comum de existência, que os mesmos organizam suas formas de trabalho; que os mesmos organizam suas formas de divisão dos bens; que ordenam o território que ocupam; que os mesmos ordenam valores essenciais como: desenvolver-se de forma harmoniosa com a natureza; distribuir os bens produtivos de forma equitativa; apreender a terra não como um bem material, mas, sobretudo, étnico-cultural.

Em termos mais objetivos podemos dizer que a característica de serem coletivistas, de desenvolverem suas vidas sob o pressuposto do “tornar comum”, é apreendida pelos discursos do Governo Lula como a base para que os quilombolas mantenham as características de agricultores familiares quilombolas sustentavelmente viáveis. Afinal, sob a noção de “coletivismo” perpassam pelo menos três perspectivas de sustentabilidade: a sócio-econômica, a sócio-cultural e a ecológica. No primeiro caso, fazendo uso do propositivo “uso comum da terra”, visualizamos a designação da coletividade como uma forma de manter o modelo produtivista agrícola coeso e forte, capaz de ser integrado à “macro-economia” e de gerar integração na comunidade. Neste

caso, a sustentabilidade reside na possibilidade de manutenção de um modelo econômico viável a comunidade tanto pela capacidade de propiciar-lhes condições básicas de subsistência, quanto por manter aspectos como a solidariedade e a coletividade do espaço e da terra. No segundo caso, referente à sustentabilidade sócio-cultural, podemos identificar que o coletivismo faz-se atuante como estratégia para manter as “raízes culturais e religiosas”, as “tradições” e o “modo de viver e produzir” da comunidade quilombola, garantindo, assim, a sua existência enquanto tal. E por fim, no terceiro caso, identificamos que o coletivismo relaciona-se ao pressuposto de sustentabilidade ecológica na medida em que os “bens naturais” são vistos como bens simbólicos, já que, é a partir destes que a reprodução física, social, econômica e cultura da comunidade torna-se possível.

É neste processo de reconhecimento da diversidade que o segmento quilombola passa a ser visto e defendido como segmento indispensável para a concretização de uma política de desenvolvimento sustentável para o meio rural<sup>120</sup>. Ao adotar parte do imaginário sócio-político que foi sendo construído acerca do quilombo no Brasil, imaginário este que os apreende como organização de “camponeses livres”, que “cultiva a terra”, que pratica a “policultura”, que “não destrói a natureza”, como “pequenos produtores de alimentos”, que tem como base produtiva o “uso comum” e a utilização da terra, os quilombolas passam a ser descritos no Governo Lula como referência a um projeto sustentável de desenvolvimento. Mediado por este conjunto interpretativo, o programa de desenvolvimento étnico do Governo Lula acabou por recorrer a estas justificativas para legitimar as comunidades quilombolas como parte imprescindível para a consagração desse novo modelo de desenvolvimento, enaltecendo, dentre outras coisas, sua relação com o território, suas condições de produção e seu papel frente à agricultura brasileira.

Neste sentido, ao referenciar as condições de produção do quilombo, visualizamos no discurso oficial o entendimento de que, as práticas de produção desenvolvidas por este segmento no meio rural representam uma certa continuidade em relação ao formato de tempos anteriores, fazendo com que permaneça seu aspecto

---

<sup>120</sup>É de suma importância destacar que desde a década de 1980 alguns estudos sobre quilombo os enfatizam como comunidades negras rurais, ou ainda, como comunidades camponesas. Para maior discussão desta temática ver Arruti (2008) e Leite (2000).

“sustentável”, na medida em que mantém o controle produtivo, a identificação com as práticas desenvolvidas e relação de solidariedade e o respeito com comunidade e a natureza.

Assim, diante do que foi apresentado podemos dizer que os quilombos passaram a ser incorporados ao discurso de uma política nacional destinada ao meio rural como forma (1) de garantir a diversidade cultural, étnica e social, como forma de (2) diminuir as desigualdades sócio-econômicas neste meio, como forma de (3) tornar o ambiente rural mais ecologicamente sustentável e, sobretudo, como forma de (4) fortalecer as práticas econômicas locais, desenvolvendo, assim, a micro-economia. A sua relação com o universo rural se dá não apenas por uma necessidade de produção e reprodução do sustento sócio-econômico, mas antes perpassa por dimensões sociopolíticas, econômicas que são significativas para a construção e atualização de sua identidade (idem). Neste sentido, compreendendo que a grande maioria dos segmentos quilombolas existentes no Brasil estão situadas no chamado meio rural, e, percebendo que, enquanto grupo étnico, os mesmos mantêm uma relação diferenciada com a terra, com o território, de forma bastante harmoniosa com a natureza, estes passam a influir diretamente no perfil do meio rural brasileiro, seja no aspecto econômico, seja no aspecto étnico-cultural.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No estudo sobre desenvolvimento étnico quilombola procuramos dispor sobre algumas articulações acerca dos discursos oficiais do Governo Lula em torno desta noção de desenvolvimento. A análise acerca da “ordem do discurso” (Foucault, 2008) sobre este tema, no levou a um universo bastante complexo de significados e “ressignificados”; nos levou a perceber a articulação, a afirmação, a reprodução e a legitimação de alguns discursos e noções; nos levou a perceber, com um olhar de “descentramento”, as várias possibilidades discursivas que este referencial de desenvolvimento tem nos discursos do governo Lula, suscitando a articulação deste com narrativas internacionais, governamentais, acadêmicas, de movimentos sociais; e, por fim, nos levou a perceber que, a emergência da noção de etnodesenvolvimento, se não implicou na revisão dos paradigmas das pesquisas sócio-antropológicas, pelo menos influenciou na necessidade de renovação do estudo da temática e de mudanças na forma de

abordar a complexa relação quilombo-desenvolvimento, exigindo destas áreas de estudo uma renovação para analisar e interpretar esta nova realidade sócio-política que faz-se presente sobre a questão étnica quilombola.

As abordagens trabalhadas ao longo deste estudo nos direcionaram a um universo investigativo ainda bastante embrionário, tanto pela condição nova na qual o segmento quilombola aparece inserido (enquanto agente de uma política de desenvolvimento étnico), quanto pela centralização dos estudos sobre etnia quilombola nas esferas da identidade e/ou da jurisdição. Diante disso, ratificando tal caráter do estudo, a análise aqui desenvolvida teve como finalidade mostrar, de forma estruturada, a articulação discursiva entre quilombo, etnia e desenvolvimento, pensando nas noções e perspectivas que são acionadas no processo de articulação discursiva destas três categorias.

A partir do que foi analisado, pudemos chegar a pelo menos três tipos gerais de considerações: **primeiro**, os discursos sobre desenvolvimento étnico quilombola estão estritamente vinculados aos acordos e convenções estabelecidos entre o Brasil e as agências internacionais de desenvolvimento; **segundo**, nesta perspectiva de desenvolvimento a etnicidade passa de elemento contrastivo para ser narrada como uma “fonte” onde os operadores do discurso de desenvolvimento vão buscar os elementos necessários para construir o seu modelo de etnicidade, adequado à intenção de promover a chamada inclusão social dos segmentos quilombolas; **terceiro**, a noção de etnodesenvolvimento aparece nos discursos oficiais do Governo Lula como o modelo mais adequado do ponto de vista social e cultural para solucionar o problema da desigualdade étnico-racial que atinge as comunidades quilombolas no Brasil e garantir um maior êxito no processo de desenvolvimento sócio-econômico.

No que tange à **primeira consideração**, pudemos observar que a referência aos acordos e convenções internacionais aparece nos discursos sobre etnodesenvolvimento do Governo Lula como uma forma de legitimar o surgimento destas diretrizes com o que se convencionou em termos internacionais. Neste sentido, a referência aos propositivos “direitos humanos”, “direitos populacionais”, “direito das minorias”, “direito a igualdade perante a lei” funcionam como uma forma não só de garantir a coerência do discurso do Governo com os discursos internacionais, mas também, como

uma forma de situar a questão étnica quilombola no âmbito das variações discursivas que envolvem noções como desenvolvimento, sustentabilidade, direitos populacionais, direitos das minorias.

Observando a noção de etnodesenvolvimento e as referências feitas aos debates/acordos internacionais, observamos que, não por acaso, a articulação destes discursos demarca a incorporação de um viés universalista à política de desenvolvimento étnico quilombola, o que nos faz pensar se a mediação entre discursos externos e demandas específicas (do segmento étnico quilombola) ocorre de uma maneira satisfatória. Para ampliarmos um pouco mais esta reflexão, é preciso voltar brevemente a duas das principais referências utilizadas para justificar a construção de uma política de desenvolvimento étnico quilombola: a primeira refere-se a promoção da igualdade racial; e a segunda refere-se a estruturação de uma política de desenvolvimento específica para o segmento quilombola.

Sob o pressuposto de igualdade racial, o Governo Lula remeteu a noção de desenvolvimento étnico quilombola a uma problemática de cunho racial. Fazendo referência, por um lado, aos acordos internacionais que situa a questão da discriminação racial no campo da criminalização, e por outro, a uma série de dados sobre a condição do negro no Brasil, os documentos que regulamentam a política de etnodesenvolvimento neste Governo conclamam a uma série de dados e reflexões que inserem a problemática quilombola tanto em uma realidade geral, como uma questão de raça, quanto em uma problemática específica, como uma questão de etnia. Sem suscitar um recorte entre os dois tipos de enfoques, afinal, a questão quilombola irremediavelmente é uma questão que esta contida na questão racial, torna-se inevitável questionarmos sobre: **qual é o limite entre pensar a questão quilombola como uma questão racial e pensar a questão quilombola como uma questão de etnia?**

Conforme nos sugere Domingues (2005), uma das principais pautas de reivindicação dos negros e das políticas raciais no Brasil está ligada aos argumentos de “não discriminação” e de “compensação”. Tal reivindicação é acompanhada por um discurso de reconhecimento do negro e inclusão dos mesmos nas diversas esferas sociais: na economia, na educação, na saúde, no direito. Dessa forma a retórica da luta contra o tratamento diferenciado, contra a segregação racial, contra a diferença entre

brancos e pretos/pardos, torna-se um pressuposto em comum nas lutas anti-racistas brasileiras. Diante disso, fazendo uma análise do ponto de vista conjuntural, Guimarães (2005) identifica que a questão racial no Brasil, debatida sobre o pressuposto da afirmação do segmento negro, pauta-se sob um conjunto de argumentos acerca da defesa de medidas que tem como objetivo suprimir a discriminação racial através de políticas públicas e privadas de caráter compensatório e redistributivo. Estas, que de um modo geral destinam-se a inclusão do negro no mercado de trabalho e nas universidades, estão diretamente vinculadas a incorporação do segmento racial na sociedade brasileira, funcionando, assim, mais como uma forma de equiparar negros e brancos do que como uma forma de manter a identidade negra num plano de diferenciações.

Por outro lado, a questão étnica apresenta-se como uma questão que está diretamente ligada ao discurso de reconhecimento da diversidade e das minorias populacionais. Exaltando a idéia de promoção de um desenvolvimento pautado no reconhecimento das formas de vida endógenas, locais. As políticas voltadas para o viés étnico apresentam-se fortemente direcionadas para o pressuposto de fortalecimento das diferenças étnicas e culturais, as quais têm como fundamento as demandas particulares dos segmentos sociais diferenciados. Neste tipo de abordagem, o conectivo étnico insere-se numa dinâmica que diz ser necessário não apenas promover a igualdade de acesso aos bens e serviços ou dar a oportunidade de livre concorrência e acesso, como ocorre com as políticas de igualdade racial, mas, antes, pressupõe a incorporação diferenciada deste acesso, pressupõe a contextualização do acesso destas políticas com as particularidades e especificidades das comunidades quilombola.

Diante disso, percebendo as diferenças entre os focos de atuação entre as vertentes racial e étnica, podemos voltar ao questionamento: qual é o limite entre pensar a questão quilombola como uma questão racial e pensar a questão quilombola como uma questão de etnia? Como pudemos perceber ao longo das análises traçadas neste trabalho, a noção de desenvolvimento étnico do Governo Lula esteve sempre estritamente ligada à noção de igualdade racial, podendo esta correlação ser vista a partir das diversas narrativas que situavam o segmento quilombola como um segmento racial específico. Partindo da análise feita por Arruti (2008) acerca das políticas de saúde para os quilombolas, podemos dizer como ele que:

com exceção da política de regulamentação fundiária, que tem normatização própria e se diferencia substancialmente dos demais mecanismos de reforma agrária, as demais políticas dirigidas às comunidades quilombolas resultam basicamente na previsão de uma ação especial (em geral apenas de caráter orçamentário) nas políticas gerais, de vocação universalizantes e marcadas por uma lógica redistributiva. (Arruti, 2008:11)

Neste empreendimento, os discursos sobre “etnia quilombola” confundem-se com os discursos sobre negro/raça, sendo que, aqueles diferenciam-se, apenas, por um enfoque quase que forçado acerca da noção de “segmento étnico diferenciado”. Isso implica em dizer que, mais que um corpo narrativo que estrutura um discurso sobre quilombolas, as narrativas do Governo Lula procuram essencializar um discurso universal de igualdade entre as raças, situando-o como se, pelo simplesmente redirecionado à nomenclatura de etnia, acabasse por se tornar, suficientemente, um discurso de “reparação” específico ao segmento quilombola.

A partir destas reflexões, podemos avaliar um segundo ponto dentro destas questões que envolvem a noção de desenvolvimento étnico, que é, o argumento sobre a construção de uma política de desenvolvimento *específica* para o segmento quilombola. Permeado por um cenário de “crítica” aos modelos universais de desenvolvimento, os quais, segundo os discursos apresentados, não levam em consideração a diversidade de formas de vida, a preservação ambiental e a igualdade entre os homens, a noção de desenvolvimento étnico então proposta acompanhou a emergência de um discurso veementemente articulado no cenário internacional, em especial por agências bi e multi laterais de desenvolvimento.

Situado num contexto de “crítica” ao modelo desenvolvimentista do governo anterior, de “crítica” a inoperacionalidade e representatividade do Estado burocrático brasileiro, de “crítica” a insustentabilidade ambiental provocado por um ideal racionalista modernizador, de “crítica” a desigual distribuição de bens e direitos entre segmentos raciais brasileiros, a proposta de desenvolvimento étnico do Governo Lula apresentou em seus discursos uma série de práticas e modelos que se queriam inovadores. Diante disso, novas ferramentas conceituais, discursivas e políticas passaram a reordenar e a legitimar a noção de desenvolvimento em tal Governo. Numa tentativa de articular os discursos sobre estratégias de progresso econômico, social e cultural, um projeto amplo e que se propunha compatível com as particularidades das comunidades quilombolas foi estruturado, incluindo uma série de prerrogativas que

variavam entre “acesso e controle de políticas públicas diferenciadas”, foco para as “necessidades básicas”, “incorporação de uma visão interna ou endógena”, “uso e aproveitamento das tradições culturais existentes”, respeito a busca da “auto-sustentação”, fomento a “participação das populações beneficiadas”, construção de uma consciência de “sustentabilidade ambiental”.

A partir destes referenciais, a política de etnodesenvolvimento quilombola foi incorporada à agenda política de desenvolvimento do Governo Lula. Sob um conjunto de ações que tentavam reafirmar o caráter do “etno” dentro daquela perspectiva de desenvolvimento, permearam discursos de identidade, diferença, pluralismo, ao mesmo tempo em que circundavam sobre àquelas, discursos de “universalização dos direitos”, reafirmação dos “Direitos Humanos”, garantia da “justiça social”, implementação do “desenvolvimento sustentável.

Entre as nuances dos focos discursos, as narrativas sobre desenvolvimento étnico quilombola, passaram a suscitar um discurso de demandas específicas na contingência do universalismo. Diante disso, entre tentativas de situar tal demanda como uma questão de direitos universais, que estão inscritos para além das leis brasileiras, e tentativas de situá-la num contexto de direitos específicos, de direitos coletivos de segmentos sociais específicos, o Governo Lula anunciou a sua perspectiva de etnodesenvolvimento quilombola como um reflexo direto da interlocução destes dois tipos de enfoques (geral e específico). Mas, até que ponto houve coerência entre a articulação das referências gerais com as específicas? Até que ponto os referenciais universalistas não se sobrepõem ao específico ou vice-versa? Até que ponto tais enfoques não se confundem um com o outro? Em termos mais pontuais: em que medida a política de desenvolvimento étnico quilombola do Governo Lula poderia ser considerada uma política específica para o segmento quilombola e em que medida poderia ser considerada uma política de reajuste social ou justiça sócio-econômica destinada aos quilombolas?

Pelo que pudemos analisar ao longo deste estudo, a impressão que temos é que a política do Governo Lula destinada aos quilombolas está mais relacionada a um discurso de “integração” do que um discurso de diferenciação. Tal conclusão advém da percepção de que, a política de etnodesenvolvimento quilombola apresenta-se



estruturada sob um discurso de “Estado multicultural”, “multirracial”, multiétnico nos quais as comunidades étnicas/quilombolas passam a encontrar oportunidades de desenvolvimento social, econômico e cultural dentro de uma estrutura mais ampla. Em outras palavras, trata-se mais de um discurso que ressalta a necessidade de adequar as populações às novas “regras do jogo”, para acessar aos recursos técnicos e financeiros; de inseri-las dentro dos circuitos econômicos de mercado; de incorporar um pressuposto de organização calcado na formação de associações e lideranças, tendo como objetivo o acesso destes representantes às instâncias oficiais; e estimular a assimilação entre a noção de desenvolvimento dos povos tradicionais e os princípios e sistemas do ideal de desenvolvimento pensado externamente.

O que percebemos foi que o Estado do Governo Lula, através das parcerias com as chamadas agências internacionais de desenvolvimento, esforçou-se por promover uma organização das políticas de desenvolvimento étnico compatível com as expectativas de desenvolvimento traçadas por aquelas. Defendeu-se em seus discursos um projeto de etnodesenvolvimento quilombola pautado no incentivo para que comunidades tradicionais se organizem em forma de lideranças representativas, criando associações com registro oficial, com capacidade de gestão de recursos financeiros, com capacidade de promover e mobilizar “capital social” necessário para a gestão de projetos de desenvolvimento. Dessa forma, erigiu-se uma perspectiva de desenvolvimento que embora se diga endógena e específica aos segmentos quilombolas, estrutura-se sob uma lógica maior, de assimilação desta dita “particularidade quilombola” às referências de desenvolvimento, progresso e justiça externos a estas comunidades. Fazendo uma aproximação com os estudos de Verdum (2006) a cerca da perspectiva de etnodesenvolvimento indígena, podemos dizer que tal qual àquela, a política de desenvolvimento étnico quilombola está calcada no pressuposto de “integração” das comunidades quilombolas na sociedade nacional e nas perspectivas de desenvolvimento internacional. Podemos dizer que o chamado etnodesenvolvimento é, no universo discursivo do Governo Lula, um sistema de significados criado com o objetivo de facilitar a inserção das comunidades quilombolas no marco das idéias, práticas e políticas de desenvolvimentistas.

As implicações de tais discursos sobre etnodesenvolvimento quilombola, durante os oito anos de Governo do Presidente Lula, afetaram num plano mais geral um modo

de representar a nação e um modo de articular tal representação no plano social e político. Num plano mais específico, sedimentou um entendimento político, econômico, conceitual e normativo (mesmo com questionada legalidade o Decreto 4887/03 já dure sete anos) sobre a noção de quilombo, para além de torná-la presente no cenário dos debates públicos sobre as questões nacionais, ativando novos sujeitos ao reconhecimento e novas implicações.

## REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

### LIVROS, DISSERTAÇÕES, TESES

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1992.

ALMEIDA (a), Nina Paiva. **Diversidade na Universidade: o BID e as políticas educacionais de inclusão étnico-racial no Brasil**. Dissertação de mestrado defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRJ em junho de 2008.

ALMEIDA (b), Alfredo Wagner Berno de (org.). **Terras de Preto no Maranhão: Quebrando o mito do isolamento**. São Luís: Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), 2002.

ALVES, Francisco José. **Elementos da monografia**. SE: DHI-UFS, 2007.

ANDRADE, L e TRECCANI, G. **Terras de Quilombos**. In LARANJEIRAS, R (Org). **Direito Agrário Brasileiro**. SP: Ltr, 1999.

ARAÚJO (a), Prata José. **Um retrato do Brasil: balanço governamental do governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ARAÚJO (b), Paulo R. M. **Charles Taylor: por uma ética do reconhecimento**. SP: Loyola, 2004.

ARRUTI. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2006.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas para quilombos - Um ensaio de conjuntura a partir do exemplo da Saúde**. In: PAULA, de Marilene e HERINGER, Rosana. **Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação da desigualdade**. RJ, Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: Santos Boaventura, **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização brasileira, 2002.

AZANHA, Gilberto. **Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil**. In: Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

BARCELLOS, Daysy M. de [et al]. **Comunidade Negra de Morro Alto: Historicidade, Identidade e Territorialidade**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

BARTH, Fredrik; POUTONAT, Philippe; STREIFF-FENART. **Teorias da etnicidade. Seguindo de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. SP: UNESP, 1997.

BARTHES, Roland. **Elementos da semiologia**. Cultrix, SP: 1997.

BRITO, A. J. Guimarães. **Povos indígenas e relações internacionais: A tolerância como princípio nas relações interétnicas**. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina em março de 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. RJ: Paz e Terra, 2002.

BRÜSEKE, Franz Josef. **O problema do desenvolvimento sustentável**. Biblioteca Virtual de Ciências Sociales de America Latina y El Caribe, de la red de centros miembros de Flacso. Disponível em: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>

CANO, Daniel J. Teoria política: poder, participação e descentralização nas políticas públicas. In: VOGEL, Arno e YANOULLAS, Sílvia C. **Políticas Públicas de Trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil**. SP: UNESP, 2001.

CARRABINE, Eamonn. Michael Foucault. In: Scott, John (org.). **50 grandes sociólogos contemporâneos**. SP: Contexto, 2009.

CHARGAS, Mírian de F. A **Política de Reconhecimento dos “Remanescentes das Comunidades dos Quilombos”**. Rev. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, Ano 7, n. 15, p. 209-235, julho de 2001.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. SP: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. In: ALVAREZ, Sônia E; EVELINA, Dagnino; ESCOBAR, Arturo (orgs). **Cultura Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2000.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e democracia – um debate necessário**. SP: Cortez, 2007.

ECO, Umberto. **Interpretação e superinterpretação**. SP: Martins Fontes, 1997.

FLEURY (a), Sônia Maria. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo E. M; e PIERANTI, Octavio P. **Estado e Gestão Pública**. RJ: Ed. FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. (b). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. RJ: Ed. FGV, 2006.

FOUCAULT, Michael. A verdade e as formas jurídicas [Segunda Conferência]. RJ: Pontífice Católica do Rio de Janeiro, 1974.

\_\_\_\_\_. **A Arqueologia do Saber**. RJ: Forense –Universitária, 1987.

\_\_\_\_\_. **As palavras e as coisas - uma arqueologia das ciências humanas**. SP: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. SP: Loyola, 2008.

FREITAS, Décio. **Palmares: a guerra dos escravos**. Rio de Janeiro: Graal, 1990

FRASER, Nancy. Social Justice in the of identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation. In: Nancy Fraser e Axel Honneth , **Redistribution or Recognition?** Londres: Verso, 2003.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In **Interpretação das culturas**. RJ: LTC, 1989.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. RJ: Record, 2004.

GUIMARÃES (a), Juarez. **A esperança equilibrista: o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

HERINGER, Rosana. **Ação Afirmativa e Combate às Discriminações Raciais no Brasil: o desafio da prática**. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais**. SP: Editora 34, 2003.

LAURELL, Asa Cristina. Avanço em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). SP: Cortez, 2002.

LEITE, Ilka Boaventura. **O legado do testamento: a comunidade de Casaca em perícia**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

LIMA (a), Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

LIMA (b), Marcus Eugênio O e VALA, Jorge. **Sucesso social, branqueamento e racismo**. Psic.: Teor. e Pesq. [online]. 2004, vol.20, n.1, pp. 11-19.

LITTLE, Paul E. Etnoecologia e direitos dos povos: elementos de uma nova ação indigenista. In: Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

MAIA, Antonio Cavalcanti. Diversidade Cultural, Identidade Nacional Brasileira e Patriotismo Constitucional. In: LOPES, Antonio Herculano e CALABRE, Lia. **Diversidade Cultural Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Casa de Rui Barbosa, 2005.

MAIO, M, Chor e SANTOS, R. Ventura. **Políticas de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da Antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UNB)**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 181-214, jan/jun, 2005.

MARCON, Frank N. **Diálogos Transatlânticos: identidade e nação entre Brasil e Angola**. Letras Contemporâneas: Florianópolis: 2005.

\_\_\_\_\_. **Quilombo Urbano da Maloca: espaço e etnicidade em Aracaju/SE**. In: LEITE, Rogério P. Cultura e Vida Urbana: ensaios sobre a cidade. São Cristóvão: UFS, 2008.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O manifesto do partido comunista**. SP: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Ideologia Alemã**. SO, Martins Fontes, 2002.

MENDES, Ana Beatriz Vianna. **Conservação ambiental e direitos multicultural: reflexões sobre justiça**. Tese de doutorado apresentada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Unicamp, 2009.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, Clóvis. **Historia do negro brasileiro**. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. **Os quilombos e a rebelião negra**. SP: Brasiliense, 1981.

NAVARRO, Vicente. **Produção e Estado do bem-estar: contexto das reformas**. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). SP: Cortez, 2002.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombo: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

OLIVEIRA (a), Roberto Cardoso. **Caminhos da Identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo**. SP: Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

OLIVEIRA (b), João Pacheco de. O antropólogo como perito: entre o indianismo e o indigenismo. In: L'Estoile. **Antropologia, Império e Estados Nacionais**. RJ: Relumê Dumará, 2002.

RATTS, Alecsandro J. P. (Re)conhecer quilombos no território brasileiro: estudos e mobilizações. FONSECA, Maria Nazareth S. F. **Brasil Afro-Brasileiro**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

RAWLS, John. **A teory of justice**. Havard College, 1971.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Brasília: UnB, 1997.

SÓFLOCLES, de Colono. **Rei Édipo**. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1957.

TELLES, Vera da S. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. SP: Brasiliense, 1994.

TORRES, Marcelo D. de F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. RJ: FGV, 2004.

VERDUM, Ricardo. Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). In: Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

\_\_\_\_\_. **Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo**. Tese de Doutorado defendida no Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

## PERIÓDICOS

ABREU, M.; MATTOS, H; e DANTAS, K. V. **Em torno do passado escravista: as ações afirmativas e os historiadores**. Antíteses, vol. 3, n. 5, jan.-jun. de 2010, pp. 21-37. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>

ALMEIDA (c), de Marilea. **Memória e identidade: Uma análise da Comunidade Quilombo em São José (1998-2004)**. XIII Encontro de História Anphu – Rio, 2008. Disponível em: [www.encontro2008.rj.anpuh.org/.../1212983441\\_ARQUIVO\\_anphu2008II.pdf](http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/.../1212983441_ARQUIVO_anphu2008II.pdf) -

ARRUDA, Rinaldo. **“Populações Tradicionais” e proteção dos recursos naturais em unidade de conservação**. Rev. Ambiente e Sociedade - Ano II, nº 5, 2º semestre de 1999.

ARRUTI, J. Maurício. Quilombos. In: **Raça: Perspectivas Antropológicas**. [org. Osmundo Pinho]. ABA/Ed. Unicamp/EDUFBA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas para Quilombos: terra, saúde e educação.** Contexto Quilombola, ano 03, nº 11, Julho de 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local.** In: Sociologia, nº 02, 1999.

BORBA, Caroline dos Anjos. **Território Quilombola: identidade e inclusão social – O caso de Rincão dos Martimianos, Restinga Seca/RS.** Rev. Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 3 n. 1 (1), agosto-dezembro/2006, p. 86-99 ISSN 1806-5023.

CARRIL, L. de F. Bezerra. **Quilombo, Território e Geografia.** Rev. Agrária, SP, nº 3, p.156-171, 2006.

CHAGAS, Miriam de Fátima. **A política do reconhecimento dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”.** Rev. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, ano 7, n.15, p.209-235, julho de 2001.

COHN, Amélia. **As políticas sociais no governo FHC.** Tempo Social: Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000).

COUTO, Cláudio G. e ARANTES, Rogério B. **Constituição, governo e democracia no Brasil.** Rev. Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21, nº 61, 2006.

CRUZ, Cassius Marcelus. **A Questão Quilombola entre o Direito Étnico e Ação Afirmativa.** Curitiba, 2007. Disponível em: <http://afrobrasileira.multiply.com/journal/item/37/37>

DAVIS, Shelton H. **Diversidade Cultural e Direitos dos Povos Indígenas.** Rev. Mana, ISSN 0104-9313, vol. 14, nº 2, RJ, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132008000200014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132008000200014)

DIEGUES, A.C.S. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis - da crítica dos modelos aos novos paradigmas.** São Paulo em Perspec. 6(1/2): 22-9,1992. Disponível em: [www.preac.unicamp.br/eaunicamp/arquivos/diegues\\_rattner.pdf](http://www.preac.unicamp.br/eaunicamp/arquivos/diegues_rattner.pdf)

DOMINGUES, Petrônio. **Ações Afirmativas para Negro no Brasil: o início de uma reparação histórica.** Rev. Brasileira de Educação. Maio /Jun /Jul /Ago/nº 29, 2005.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Rev. Tempo Social, Vol. 15, nº 2, São Paulo set. de 2003.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. **Foucault e a análise do discurso em educação.** Cadernos de Pesquisa, nº 114, p.197-232, Nov. 2001.

GIACOMINI, R.L. Bertaco. **Cultura, território e etnodesenvolvimento: a política pública de desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos no Estado de São Paulo.** III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária. Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira –



Presidente Prudente, 2005. Disponível em:  
[www4.fct.unesp.br/.../publicacoes/.../Rose%20Leine%20Bertaco%20Giacomini.pdf](http://www4.fct.unesp.br/.../publicacoes/.../Rose%20Leine%20Bertaco%20Giacomini.pdf)

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **Normas e redistribuição: um estudo sobre condicionantes internacionais das políticas de combate ao racismo no Brasil**. *Rev. bras. polít. int.* Vol.52, n.1, pp. 71-88. ISSN 0034-7329, 2009.

GRIN, Monica. **Ambigüidades do multiculturalismo no Brasil: diálogos entre negros e judeus**. WebMosaica revista do instituto cultural judaico marc chagall v.1 n.1 (jan-jun) 2009. Disponível em:  
<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/webmosaica/article/viewFile/9769/5562>.

GRUNEWALD, Rodrigo de Azevedo. **Etnodesenvolvimento indígena no Nordeste (e Leste): aspectos gerais e específicos**. *Rev. Antropológicas*, ano 7, Volume 14 (1 e 2), 47-41, 2003.

GUIMARÃES (b), A. S. A. **Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil**. Comunicação ao Seminário Internacional “Ações Afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban”, organizado pelo Ministério da Educação e a Câmara Federal, Brasília, 20 a 22 de setembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula**. Texto apresentado ao XXVII Congresso Internacional da LASA, Painele DEM014 “Lula’s Brazil, Looking Forward: Government/Social Movement”, Montréal, 6 de setembro 2007.

HERINGER, Rosana. **Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil**. *Estudos Afro- Asiáticos*, Rio de Janeiro, v. 23, nº 2, 2001.

LITTLE, P. E. **Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global**. *Revista Tellus*, ano 2/ n. 3/ p. 33-52/ OUt. Campo Grande – MS, 2002. Disponível em:  
[ftp://neppi.ucdb.br/pub/tellus/tellus3/TL3\\_Paul%20E.%20Little.pdf](http://neppi.ucdb.br/pub/tellus/tellus3/TL3_Paul%20E.%20Little.pdf)

LEITE, Ilka. B. e FERNANDES, Ricardo Cid. **Fronteiras territoriais e questões teóricas. A antropologia como marco**. In: *Quilombos no Sul do Brasil: perícias antropológicas*. Florianópolis: NUER, Vol. 3, nº 3, ano 2006.

\_\_\_\_\_. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. *Rev. Etnográfica*, Vol. IV (2), p.333-354, 2000.

MALCHER, M. A. **Farias. Identidade, Quilombo e Território**. III Fórum Mundial de Teologia e Libertação. Belém, 21 a 25 de Janeiro de 2009. Disponível em:  
[www.wftl.org/pdf/046.pdf](http://www.wftl.org/pdf/046.pdf)

MATTOS, Hebe. **“Remanescentes das Comunidades dos Quilombos”: memórias do cativo e políticas públicas de reparação no Brasil**. *Rev. USP*, nº 68. dez. jan. fev. 2005 e 2006, p. 104-111.

MOEHLECKE, S. **Ação afirmativa: história e debates no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 117, p.197-218, nov. 2002.

\_\_\_\_\_. **As políticas de diversidade na educação no governo Lula**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 137, 461-487, maio/ago, 2009.

MORAIS, Renato. **Teoria do reconhecimento e movimentos sociais: o potencial de transformação de ações coletivas moralmente motivadas**. Rev. InterAções – Cultura e Comunicação, Vol. 1, nº 1, 2006.

NEVES, Paulo Sérgio da C. **Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição**. Rev. Bras. Ci. Soc., Out 2005, vol. 20, nº 59, p.81-96. ISSN 0102-6909 (disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br))

OLIVEIRA (a), Roberto Cardoso. **Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico**. Estud. av. vol.14 no.40 São Paulo Sept./Dec. 2000  
[www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103...script](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103...script)

\_\_\_\_\_. **Identidade étnica, reconhecimento e o mundo moral**. In: Revista ANTHROPOLOGICAS, ano 9, volume 16(2): 9-40 (2005). Disponível em: [www.ufpe.br/.../Artigo%201%20\(Roberto%20Cardoso%20de%20Oliveira\).pdf](http://www.ufpe.br/.../Artigo%201%20(Roberto%20Cardoso%20de%20Oliveira).pdf).

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Terras de Quilombos: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento**. Rev. Tomo, São Cristóvão, nº 11, jul./dez. de 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Ações Afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas**. Rev. Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 424, set.-dez/2008.

\_\_\_\_\_. e DOUGLAS, M. de Souza (Coords.). **Ordenamento Jurídica e Igualdade Étnico-racial**. Brasília, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. Ed. Brasília:Prol e Gráfica, 1ª edição, vol. 1, 2006.

RIBEIRO, Matilde. **Diversidade racial, étnica e processos de participação política na América Latina**. Texto apresentado no XIX Curso Interdisciplinar em Derechos Humanos, promovido pelo Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no período de 18 a 29 de junho de 2000. Disponível em: [www.aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/.../diversidade.pdf](http://www.aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/.../diversidade.pdf)

SANSONE, Livio. **O Estado e o multiculturalismo**. *Cienc. Cult.* [online]. 2005, v. 57, n. 3, pp. 4-5. ISSN 0009-6725. <<http://cienciaecultura.bvs.br/scielo>> em 10 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Negritude sem etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil**. Salvador/Rio de Janeiro, Edufba/Palas, 2004.

SANTOS, A. e DOULA S. M. **Políticas Públicas e Quilombolas: questões para debate e desafios à prática extensionista**. Revista Extensão Rural, DEAER/PGExR – CCR – UFSM, Ano XV, nº 16, Jul – Dez de 2008.

SARMENTO, Daniel. **Territórios Quilombolas e Constituição: a ADI 3239 e a constitucionalidade do Decreto 4887/03**, 2008. Disponível em: [http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs\\_artigos/Territorios\\_Quilombolas\\_e\\_Constituicao\\_Dr.\\_Daniel\\_Sarmen to.pdf](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmen to.pdf)

SCHNEIDER, S. **Desenvolvimento Rural Regional e articulações extra-regionais**. In: Anais do I Fórum Internacional: Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza-CE, 16 a 19 de novembro 2003.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, M. C. M; CARVALHO, M. P. de. **Atualizações do conceito de Quilombo: identidade e território nas definições teóricas**. Rev. Ambiente e Sociedade, Ano V, n. 10, 1º semestre de 2002.

SILVA (b), Isis. **A Legislação de Quilombos: reflexões acerca de uma política pública destinada aos negros**. Libertas – Revista de Pós-Graduação em Serviço Social - Juiz de Fora, v.2, n.2, p. 139 - 151, jul / 2008 – ISSN 1980-8518.

SILVÉRIO, Valter Roberto. **Políticas raciais compensatórias: o dilema brasileiro do século XXI**. in: Seminários Regionais Preparatórios para III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Ministério da Justiça, p. 123-138, 2001.

SOUZA, Celina. **Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988**. Dados – Revista de Ciências Sociais. RJ: IUPERJ, vol. 51, n.º 4, p. 791 a 823, 2008.

VALENTE, Ana Lúcia. Os negros, a educação e as políticas de ações afirmativas. Revista Brasileira de Educação, Jan, Fev, Mar, Abr, nº 19, 2002.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas**. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

## DOCUMENTOS PESQUISADOS

SILVA (a), Luiz I. L. **Discurso de posse na Presidência da República em 1º de janeiro de 2003/Brasília**. Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br).

\_\_\_\_\_. **Discurso de Posse no Parlamento em 2 de janeiro de 2003 (b)/Brasília**. Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br).

Brasil. **II Plano Nacional de Reforma Agrária - IIPNRA (2003)**. Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Governo Federal/Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. SP: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa Brasil Quilombola**. Governo Federal/Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2003-2006 – Promoção da Igualdade Racial**. Governo Federal/Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Boletim Informativo da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir)**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República Novembro de 2007 – Edição nº 1 – Ano I.

\_\_\_\_\_. **Informativo Igualdade Racial**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Governo Federal/Seppir, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da I Conapir**. Governo Federal/Seppir, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da II Convenção Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Governo Federal/Seppir, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto 4.887/2003**. Governo Federal, Brasília: 2003.

## DOCUMENTOS SUBSIDIÁRIOS

Agenda 21 – **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento** (1992). Disponível em: <http://www.unep.org/documents/default.asp?documentid=52>

**Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)

**Declaração da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1962)**. Disponível em: <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou minorias étnicas, religiosas e lingüísticas (1992)** Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>

**Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (1997)**. Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/indigenous.html>

**Decreto nº 65.810 de dezembro de 1969.** Institui a Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de racismo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Quadros/1960-1969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1960-1969.htm)

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável.** Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article305>

**Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966).** <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).** <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Pacto de São José da Costa Rica/Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>

**Relatório da Convenção 111 da OIT concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1958).** Disponível em: <http://www.oit.org/public/portugue/region/ampro/brasil/rules/organiza.htm>

**Relatório da Convenção Contra a Discriminação na Educação - Convenção relativa á Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960).** Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/pd-conv-cdiscriminacao-ensino.html>

**Relatório da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965).** <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1969.** Disponível em: <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório da I Convenção de Barbados (1971).** In: PREZIA, Benedito (org.). Caminhando na Luta e na esperança: retrospectiva dos últimos anos 60 da Pastoral Indigenista dos 30 anos do CMI. Ed. Loyola: SP, 2003.

**Relatório da Conferência de Estocolmo – Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e Meio Ambiente (1972).** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>

**Relatório da II Convenção de Barbados (1978).** In: SUESS, Paulo. Em defesa dos povos indígenas: documentos e legislações. Editora Loyola, SP, 1980.

**Relatório da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (1978).** <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório da I Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação (1978).** Disponível em: <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório da II Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação, 1983.** Disponível: <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório da Convenção 169 da OIT (1989).** Disponível em: <http://www.oit.org/public/portugue/region/ampro/brasil/rules/organiza.htm>

**Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92 - (1992).** Disponível: [www.unep.org/documents/default.asp?documentid=78&articleid=1163](http://www.unep.org/documents/default.asp?documentid=78&articleid=1163)

**Relatório da Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento (1994).** Disponível em: [www.iisd.ca/cairo.html](http://www.iisd.ca/cairo.html)

**Relatório da Conferência sobre Direitos Humanos e Sociais, 1993.** Disponível em: <http://www1.direitoshumanos.gov.br/leg>

**Relatório Nossa Diversidade Criadora, 1997.** Disponível em: [unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586e.pdf)

**Relatório da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata – Conferência de Durban (2001).** Disponível em: [http://www.comitepaz.org.br/Durban\\_1.htm](http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm)