

**O FAZER ANTROPOLÓGICO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE
TERRITÓRIOS DE COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS:
desafios, estratégias e angústias**

*The anthropological practice in the policy of remaining of territories of communities
of quilombos regularization: challenges, strategies and anguish*

Ana Lídia Nauar

Doutora em Antropologia Social; Professora de
Antropologia Social na Universidade do Estado
do Pará (UEPA).

Marcos Trindade Borges

Mestre em Antropologia Social (UFPA).

Petrônio Medeiros

Doutorando em Antropologia Social (UFPA).

RESUMO. Fazer uma reflexão sobre o ofício de antropólogo naquilo que é seu *métier*, ou seja, o trabalho de campo, é quase sempre pensar no enfrentamento de muitos desafios. Estes, no entanto, tendem a ser ainda maiores quando a pesquisa é parte de uma demanda política (pública) que se coloca como urgente em face das condições de insegurança (de todas as ordens) nas quais os grupos pesquisados se encontram. Neste artigo faremos uma breve reflexão sobre a nossa atuação como antropólogos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, ao longo de alguns anos lidando diretamente com a política de regularização de territórios quilombolas. Apontaremos algumas, dentre as principais dificuldades que enfrentamos neste exercício e as estratégias que utilizamos para ultrapassar as mesmas e efetivamente contribuir para a realização de etapas importantes do processo de regularização dos territórios das comunidades quilombolas que apresentam demanda por titulação coletiva no órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Antropologia. Pesquisa de campo. Território étnico.

ABSTRACT. Make a reflection of the role of the Anthropologist in what is his *métier*, in other words his fieldwork; it is almost always about facing many challenges. However,

these tends to be even greater when the research is part of a (public) political demand, which poses as urgent in the face of insecure conditions (of all kinds) in which the groups surveyed are immerse. In this article we will briefly make a reflection on our work as anthropologists in the Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, over a few years directly dealing with the policy of regularization of Quilombola territories. We will point out some of the main difficulties that we face in this exercise and the strategies we use to overcome them and effectively contribute to the accomplishment of important stages of the process of regularization of communities Quilombola territories which present a demand for collective titration of the land in the government organ.

KEYWORDS: Anthropology. Field research. Ethnic territories.

INTRODUÇÃO

Inicialmente gostaríamos de destacar que, ao pensarmos em escrever sobre o nosso trabalho como antropólogos e o desafio de lidar com a política de regularização de territórios quilombolas na esfera do governo, foi muito difícil fazermos um recorte e selecionarmos apenas algumas dentre as muitas dificuldades com as quais lidamos rotineiramente neste contexto. Assim, e pelos limites impostos por um artigo, abordaremos três aspectos que julgamos serem mais emblemáticos dos desafios que enfrentamos na rotina de trabalho dentro de uma instituição pública, o que nos permitiu, de certa forma, elaborarmos também o exercício de estranhamento daquilo que nos é (neste caso, que a nós se tornou) familiar (DAMATTA, 1987) e repensarmos também a nossa atuação enquanto profissionais da Antropologia neste campo mais recente do fazer antropológico fora da academia, ou seja, de um tipo de antropologia em ação/processo (que se faz na – e através da – investigação), aqui por nós pensada no sentido daquilo que Bruno Latour (2000, p.31-36) denominou de “ciência em ação”.

Nesse sentido, abordaremos aqui os seguintes aspectos: a) o tipo de demanda (especificidade da política quilombola) – a questão da identidade e das territorialidades étnicas e as dificuldades de tratar a questão quilombola com os demais membros do grupo técnico interdisciplinar necessário à confecção das peças do processo de regularização fundiária; b) o contexto em que as comunidades se encontram – em geral vivenciando conflitos de grandes dimensões pela terra, expropriação e vulnerabilidade social; c) o racismo institucional que permeia a política quilombola e se atualiza na maneira como a

mesma e seus agentes (no caso, nós servidores que atuamos na execução da política), são tratados dentro órgão, inviabilizando encaminhamentos e muitas vezes travando o processo.

A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E SUAS ESPECIFICIDADES

A autoatribuição de identidade étnica no Brasil tem assumido relevância nos últimos anos e se atualizado por meio da organização política de grupos que reivindicam os seus direitos territoriais. No caso das chamadas comunidades remanescentes de quilombos esses direitos estão garantidos na Constituição Brasileira de 1988, mas, só passaram a adquirir destaque no contexto do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT¹), que conferiu os direitos territoriais aos remanescentes de quilombos que estivessem ocupando suas terras, garantindo-lhes a titulação definitiva pelo Estado brasileiro. Esse direito, no entanto, foi resultado sobretudo de pressões dos movimentos sociais negros, da atuação de alguns parlamentares comprometidos com as causas sociais e da falta de conhecimento da expressividade atual das populações quilombolas por parte de uma maioria de constituintes (CARVALHO, 2016, p. 27).

A efetivação das ações de regularização dos chamados territórios remanescentes de quilombos no Brasil se deu com a regulamentação da política a partir de 2003, com a publicação do Decreto 4887/2003. Coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a responsabilidade pela execução das referidas ações. A necessidade de construção de um documento normativo para orientar o trabalho de levantamento de dados para a confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território quilombola ocasionou um debate (com ampla participação da Associação Brasileira de Antropologia - ABA) em torno da importância e obrigatoriedade do Relatório Antropológico na composição do RTID, justificando a sua

¹ De acordo com o documento, “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando as suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos” (BRASIL, 1988).

relevância em situações de conflitos e nos casos de judicialização dos processos. A ABA não só defendia a importância do enunciado antropológico nos contextos de disputas e de conflitos mas, também, a sua utilidade na defesa e garantia dos direitos das populações quilombolas secularmente marginalizadas.

No Incra, em todas as suas superintendências no Brasil, a execução da política se encontra sob a responsabilidade do Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, que por sua vez está atrelado à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária. No entanto, como o procedimento de regularização passa por diversas fases ou etapas até chegar à titulação, várias ações são realizadas por outros setores ou divisões dentro do órgão. Então, a começar pela especificidade da demanda que se apresenta no Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, a qual uma vez estando situada no contexto da política de regularização de territórios específicos, com exigência de caracterização e ancestralidade étnica dos mencionados grupos conforme preconizam o Decreto 4887/2003 e a IN57/2009, esta difere substancialmente das demais políticas de reforma agrária que vêm sendo implementadas pelo órgão há mais tempo, como é exemplo, a política de assentamentos rurais.

Esta política se sustenta por meio de uma concepção de terra (e não de território) que tem por base a “política do quadrado” (como ouvimos alguns técnicos referirem), que tem se atualizado por meio de uma forma de imposição de lotes de terras tecnicamente definidos com base no número de famílias a serem assentadas numa área. Os lotes de uma área são divididos conforme o número de famílias que serão assentadas, passando as mesmas, assim, a integrarem uma relação de beneficiários da reforma agrária. Tem-se, portanto, a instrumentalização da política que é vista/considerada no órgão a principal meta institucional mensurada pelo número de famílias assentadas por ano.

Diferentemente da política de assentamento, a política de regularização de territórios quilombolas parte da organização do grupo que se autoatribui a identidade quilombola tal como se encontra previsto no Decreto 4887/2003². O tamanho da área

² O Decreto 4887/2003 (BRASIL, 2003d) considera em seu Art. 2º que os remanescentes de quilombos “são 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 a opressão histórica sofrida. & 1º Para fins desse Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos, será atestada mediante autodefinição da própria comunidade”.

referente a um território é definido a partir das indicações do próprio grupo com base na sua ancestralidade étnica, no parentesco, na história de ocupação e uso do território e nas suas necessidades de reprodução física, econômica, social e cultural. Ao contrário da área de assentamento, o território quilombola definido a partir desses critérios, em geral, corresponde a uma área maior que beneficia um número menor de famílias. Por conta dessas especificidades, a política de regularização de territórios quilombolas, desde a sua implantação no órgão, não foi tratada como uma política de reforma agrária, não sendo considerada meta institucional.

A experiência de trabalho de campo antropológico nas comunidades nos mostrou ao longo de mais de dez anos que, no processo de identificação do território – o qual se dá com ampla participação dos comunitários quilombolas – quase sempre há um cuidado por parte dos mesmos com a vizinhança em torno do seu território, onde estabelecem aquilo que eles denominam de “limite de respeito” com os vizinhos, quilombolas ou não quilombolas, que compartilham de costumes, histórias e formas de uso tradicionais do mesmo espaço³. O limite de respeito, nesses casos, é definido por eles com base nas relações de parentesco, de amizade, trocas e de compadrios, sendo relações que se inserem naquilo que Mauss (2003), considera como fato social total, no sentido de que são relações sociais através das quais toda a vida social se mistura e se encontra presente⁴.

Uma das dificuldades que se apresenta no contexto de regularização desses territórios específicos é a compreensão dessa lógica diferenciada – e com isso a identificação dos limites de um território étnico quilombola – por técnicos de outras áreas de conhecimento dentro do órgão. Esse processo complexo de identificação e definição da área quilombola requer um “olhar treinado” e um nível de sensibilidade que em geral

3 O termo “limite de respeito” é frequentemente referido por comunitários quilombolas para definir os limites espaciais entre uma comunidade e outra e também entre uma comunidade e um vizinho que embora compartilhe muitas vezes da mesma história, tradição e uso comum do mesmo território, não se autodefine como quilombola.

4 Um exemplo de definição de território étnico (quilombola) baseada no limite de respeito entre os outros moradores ou comunidades (quilombolas ou não) se encontra entre as comunidades quilombolas do município de Salvaterra, no Arquipélago de Marajó, estado do Pará. Neste município temos o maior número de comunidades identificadas, autodefinidas e com processos tramitando no Incra, SR01, Belém, Pará. São comunidades localizadas próximas umas das outras e de outras que não se autodefinem como tais. Como são comunidades cujos moradores se conhecem e mantêm relações de parentesco, troca, compadrios por muito tempo, estas relações, em geral, são levadas em consideração quando estabelecem os limites de respeito, leia-se, limites geográficos de cada território, ou seja, entre uma comunidade e outra.

não faz parte da formação dos técnicos de outras áreas de estudo, o que dificulta, para estes últimos, a compreensão das lógicas culturais que justificam para os quilombolas os limites do território que reivindicam. Cabe, portanto, aos antropólogos o exercício de compreensão e interpretação dessas lógicas culturais específicas e a sua tradução na confecção do Relatório Antropológico que por sua vez, irá compor o RTID, principal documento do processo. Ainda, no processo de confecção das demais peças do RTID, cabe ao antropólogo acompanhar de perto o trabalho dos demais técnicos esclarecendo e dirimindo dúvidas a respeito dos limites do território reivindicado pelos comunitários quilombolas e as justificativas que apresentam por meio de lógicas culturais específicas.

O RTID é um documento composto de outras peças do mesmo modo importantes, sendo as mesmas: relatório agrônômico (ou levantamento fundiário), levantamento de sobreposição de áreas, cadastramento das famílias quilombolas, levantamento ambiental, mapa e memorial descritivo da área e parecer conclusivo. Uma vez concluso o documento contendo todas as peças citadas, ele é enviado para análise jurídica da qual resulta um parecer da Procuradoria Federal Especializada. Após a emissão do parecer jurídico o documento é submetido ao Comitê de Decisão Regional (CDR), que tem a responsabilidade de aprová-lo ou não. Após a aprovação no comitê, o RTID é encaminhado para publicação (em formato resumido) no DOU e DOE por duas vezes consecutivamente. Em seguida é enviado aos órgãos e entidades se manifestarem quanto à área identificada.

Após a publicação do RTID, abre-se um prazo de 90 dias para as contestações, que ao final desse tempo são analisadas por outro CDR cuja responsabilidade é julgar as contestações no prazo de 180 dias. Caso as contestações resultem em alterações do resumo do RTID publicado, ocorrerá uma nova publicação no DOU com as alterações realizadas. Se ao contrário, as contestações forem julgadas e indeferidas, cabe recurso ao Conselho Diretor do órgão, desde que apresentado no prazo de até 30 dias a contar da data de sua publicidade. Se após o julgamento do recurso for necessário proceder alguma alteração no resumo do RTID publicado, será realizada nova publicação no DOU com as alterações pertinentes.

Vencida a fase das contestações, o processo segue para emissão de Portaria de Reconhecimento do território quilombola. Consideramos esta fase de muita importância,

pois é o primeiro momento do processo em que a comunidade recebe de fato alguma segurança em relação aos limites do território pleiteado. Inicia-se em seguida a fase de obtenção das terras que se encontram no interior do território quilombola, após a emissão do Decreto de Interesse Social assinado pelo Presidente da República. Esse documento autoriza a realização de avaliação e a indenização das benfeitorias ou do imóvel (caso se trate de uma área titulada). Todo esse procedimento envolve ações de grande complexidade, além de equipes técnicas interdisciplinares as quais, aliadas à falta de estrutura do órgão, fazem com que o processo se torne muito lento e demorado. Sem contar que, nesse tempo, durante essas fases e em qualquer momento, pode haver (e sempre há) ações judiciais junto ao Ministério Público Federal (MPF) e Justiça Federal, realizadas por pessoas cujos interesses são contrários ao pleito quilombola. Nessas situações de batalha judicial os procedimentos se tornam ainda mais demorados até chegar a titulação, em geral dez anos.

O CONTEXTO DO TRABALHO DE CAMPO ANTROPOLÓGICO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM SITUAÇÃO DE CONFLITO PELA TERRA

O processo que envolve a elaboração do estudo antropológico em geral é árduo e atualiza-se em meio a tensões e conflitos pela terra, muitos destes de longa duração. Esta situação manifesta-se em face de as comunidades em sua maioria estarem sofrendo um processo intenso e violento de expropriação de seus territórios por fazendeiros, por grandes latifundiários e, mais recentemente, por grandes empresas ligadas ao agronegócio. Assim, por conta dos conflitos existentes na maioria das comunidades, a maior parte dos processos em tramitação no órgão se encontra judicializada, o que consideramos ter seu lado positivo, pois é o fato que contribui para dar celeridade ao processo haja vista que a Justiça Federal ou o Ministério Público Federal exigem respostas e ações urgentes do órgão, inclusive estabelecendo prazos para conclusão de etapas importantes. Isso significa dizer que quase sempre o trabalho de campo para coleta de dados necessários à confecção de relatórios antropológicos se dá em condições difíceis e tensas.

Nessas condições, a produção de dados em campo é realizada em tempo exíguo e o trabalho é intenso, pois necessitamos maximizar o tempo na comunidade e coletar senão todos, pelo menos boa parte dos dados necessários à confecção do documento. O tempo da pesquisa de campo, que em geral é de cerca de 40 dias alternados, por vezes é/ou pode ser menor que isso em função das urgências apresentadas quando um conflito se acirra ou quando se apresenta uma demanda do MPF ou da Justiça Federal, exigindo resposta urgente. A questão que em geral é colocada por estes órgãos diz respeito à definição do território quilombola e a situação fundiária das áreas sobrepostas ao mesmo pois frequentemente são estas questões que ocasionam os maiores conflitos.

No campo, o trabalho do antropólogo envolve tanto a produção de dados quanto sua análise e parte da textualização dos mesmos. Ou seja, o olhar, o ouvir e o escrever necessários e fundamentais ao trabalho do antropólogo (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996) ocorrem simultaneamente e durante o curto tempo de pesquisa de campo. Diante dessa dificuldade e urgência é necessário lançarmos mão de estratégias que possam facilitar o processo acelerado de produção dos referidos dados.

Nesse sentido, desenvolvemos uma metodologia específica através da criação de um espaço – que chamamos de “reuniões iniciais” – traduzido numa sequência de reuniões que constituem um espaço público, pois convidamos toda a comunidade e não somente a associação que a representa para participar. Trata-se de um espaço público e político de construção de um debate que possui legitimidade dentro da comunidade, onde coletamos informações importantes sobre os limites do território reivindicado e as noções construídas por eles em torno do pertencimento ao grupo. Ou seja, quem é/faz parte ou não da comunidade e quem é/faz parte da associação (pois nem todo quilombola faz parte da associação quilombola) e os critérios definidores das fronteiras de pertencimento.

Durante esse primeiro período em campo, realizamos pelo menos quatro reuniões: a primeira reunião objetiva explicar o procedimento de regularização em suas várias etapas e o objetivo do nosso trabalho naquele momento; na segunda reunião coletamos informações sobre o calendário sócio-histórico-econômico e lunar da comunidade, momento em que construímos um quadro dessas atividades, as quais a comunidade desenvolve durante o ano; a terceira reunião é realizada com o objetivo de construção de um croqui com os limites do território, feito em conjunto com os

comunitários; após a verificação *in loco* dos marcos de referência apontados no croqui e que são definidores dos limites do território, realizamos uma quarta reunião para construção do mapa do mesmo – que é elaborado pelo topógrafo que nos acompanha – com base no croqui e nos pontos identificados *in loco*. Posteriormente, realizamos a última reunião desta série, com o objetivo de apresentar os dados e sobretudo o mapa que resultou de todo o trabalho feito em conjunto com a comunidade, para que esta possa anuir. Todo esse procedimento que envolve nosso trabalho de campo nas comunidades marca uma diferença em relação ao trabalho de campo do antropólogo da academia, que em geral tem um tempo mais prolongado de convívio com o grupo no local pesquisado e, sobretudo, não cria espaços públicos de debate sobre os temas estudados, como nós fazemos através da metodologia acima especificada.

É necessário ressaltarmos que nos interstícios dessas reuniões também coletamos dados etnográficos através da observação participante com base nos ditos e nos não ditos pela comunidade durante as mesmas. Assim, por meio de conversas informais, da escuta e da observação, temos acesso às informações sobre a memória do território e seus usos (em geral já bastante limitados em função do processo de expropriação sofrido) ao longo do tempo, momento em que conversamos principalmente com os mais velhos da comunidade, que em geral são os guardiões dessa memória. Verificamos também possíveis documentos que possam apontar/confirmar a ancestralidade do grupo, construímos mapas genealógicos e identificamos os principais conflitos existentes, tanto dentro da própria comunidade quanto entre esta e sujeitos ou grupos externos.

Neste processo intenso de produção de conhecimento em campo nos esforçamos ao máximo para coletar os dados necessários à confecção de um documento que embora seja quase sempre preliminar neste primeiro momento, contenha os elementos básicos constantes na legislação pertinente ao tema. O trabalho realizado segue os princípios éticos exigidos pela disciplina e a imersão na realidade e cultura estudadas se dá a partir de um processo de maior familiarização que sempre acontece em etapas e em circunstâncias distintas, o que consideramos não ser muito diferente do tipo de pesquisa antropológica que se faz na academia. Destacamos que na produção de laudos e relatórios antropológicos, o processo de imersão envolve também e inclusive o contato que mantemos com pessoas da comunidade dentro do órgão, quando das inúmeras visitas e

telefonemas que fazem para nos repassar informações e atualizar as que já temos; ou quando nos requisitam para ajudar no encaminhamento de alguma situação urgente e de outra ordem. É muito comum sermos solicitados pelos comunitários para levar suas denúncias de invasões de suas terras por fazendeiros ou outros até o MPF.

A produção de dados em campo sob tensão em face dos conflitos existentes nas comunidades é, portanto, um aspecto que merece destaque aqui por se traduzir em momentos onde as maiores dificuldades se apresentam. Em muitos casos e dependendo do grau do conflito entre quilombolas e grupos ou indivíduos externos à comunidade, por vezes realizamos o trabalho de campo com acompanhamento policial para que seja garantida a segurança da equipe de trabalho e também dos comunitários. Sem dúvidas, fazer pesquisa de campo sob escolta policial torna o nosso trabalho muito mais difícil, a despeito da segurança que a presença dos policiais sempre nos proporciona nesses momentos. Em geral, a dificuldade consiste no fato de os policiais, por serem treinados para atuar com grupos ligados ao crime, muitas vezes também lançam um olhar sobre as práticas tradicionais das comunidades através dessa ótica.

Assim, os momentos da pesquisa de campo com acompanhamento policial exigem um esforço a mais no sentido de que necessitamos, em algumas situações, sensibilizar os policiais para a compreensão das especificidades do nosso trabalho e também das práticas tradicionais das comunidades. Do mesmo modo, é preciso esclarecer a comunidade que a presença dos policiais naquele momento específico visa somente atender à necessidade de proteção e segurança para que possamos fazer o nosso trabalho com tranquilidade. Esse cuidado é fundamental para evitarmos que a presença dos policiais não interfira tanto no nosso trabalho.

Assim, como antropólogos, em tese, teríamos que atuar apenas na produção de relatórios antropológicos. No entanto, o nosso trabalho vai muito além disso, incluindo o acompanhamento dos processos em todas as suas fases e respondendo (e subsidiando respostas de outros setores) sobre questões ligadas aos mesmos, demandadas por outros órgãos. Isso significa que além da produção de Relatório Antropológico e a organização de todas as peças que constituem o RTID, nos tornamos responsáveis por acompanhar o trabalho de outros servidores e nos mantermos atentos para que outros setores por onde necessariamente os processos tramitam dentro do órgão encaminhem e respondam (em

tempo menor) as demandas que lhes competem fazer. Não raro, por essa razão nem sempre somos bem vistos e aceitos e nossa presença em reuniões institucionais em determinados momentos por vezes causou (e continua causando) incômodo pelo nosso posicionamento ético, crítico e sempre em defesa dos interesses das comunidades.

Um fato emblemático desse tipo de incômodo ocorreu quando da constituição, pelo órgão, de uma mesa interinstitucional de debates no ano de 2012. Se por um lado essa foi uma experiência que teve por finalidade acelerar os processos – uma vez que colocava os representantes de diversos órgãos num diálogo que objetivava encaminhar e dar solução aos problemas que travavam os processos – por outro, expôs de forma inequívoca a falta de diálogo existente entre os outros setores e o Serviço de Regularização de Territórios Quilombola⁵, o que chegou a causar constrangimentos públicos aos servidores, sobretudo aos antropólogos. Como o espaço de discussão tinha por finalidade debater os principais entraves que ocasionam a demora dos processos, na ocasião levávamos as informações reais em relação às diferentes situações em que se encontravam os mesmos, o que equivalia mostrar que as dificuldades eram de natureza institucionais e não do setor que cuida dos processos – o que contrariava o discurso difundido dentro do órgão de que os processos travavam por culpa do setor e dos servidores.

Foi com essa mesa quilombola que a invisibilidade do serviço foi posta à prova, momento em que as dificuldades tiveram que ser colocadas literalmente “na mesa”, contexto em que a instituição – questionada pelos outros órgãos e pelo movimento social negro – se viu diante da complexidade da política e solicitou que fizéssemos os esclarecimentos relativos a cada processo e seus entraves. Esse fato novamente nos fez constatar o quanto a política é menosprezada dentro do órgão, pois, ficou claro que, além de nós antropólogos, ninguém sabia informar a real situação de cada processo, muito embora alguns deles se encontrassem em fases diferenciadas e estivessem sob a responsabilidade de encaminhamento de outros setores dentro do órgão. Por meio da nossa fala, deixamos evidente que embora existissem dificuldades de recursos

5 O Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas é o setor dentro do Incra responsável pelos processos de regularização fundiária dos territórios das comunidades quilombolas. No entanto, parte das ações de regularização são de responsabilidade de outros setores dentro do órgão.

financeiros, as de ordem administrativa e institucional eram as principais⁶.

A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E O RACISMO INSTITUCIONAL

O conceito de racismo institucional foi definido nos Estados Unidos da América para mostrar como o racismo se manifesta nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições “para descrever os interesses, ações e mecanismos de exclusão estabelecidos pelos grupos racialmente dominantes” (PACE; LIMA, 2011, p. 05). Em geral esse tipo de racismo se manifesta nas normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados na rotina do trabalho, os quais resultam do preconceito racial. De todo modo, o racismo institucional sempre tende a colocar pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações.

Através da reflexão a respeito do conceito de racismo institucional é possível perceber a atualidade e abrangência do fenômeno, e pensar como isso nos permite compreender a sua persistência no contexto brasileiro na atualização da política de regularização de territórios quilombolas. Nesse sentido, verificamos que desde a origem, conforme ressaltamos anteriormente aqui, esta política pública – no que concerne à concepção e à maneira como foi introduzida como atividade do órgão ligada ao programa de reforma agrária – foi concebida e tratada de maneira diferenciada em relação a outras políticas e, nesse sentido, carrega a marca do racismo institucional. O Programa Brasil Quilombola – do qual faz parte a política de regularização de territórios quilombolas – foi pensado com a participação de vários ministérios, ou seja, para ser uma política interministerial a ser aplicada pelo Estado brasileiro que levasse benefícios às comunidades quilombolas. No que tange à política de regularização dos territórios dessas comunidades, esta foi implementada de maneira desarticulada da Política Nacional de

⁶ Pelo nosso posicionamento assumido publicamente nessas reuniões sofremos retaliações e fomos excluídos da participação em outras reuniões para tratar dos assuntos institucionais relativos aos processos das comunidades. Posteriormente, sofremos inclusive assédio moral pelo simples fato de não concordarmos com o discurso institucional e por defender que as ações e os processos seguissem os trâmites legais, sendo por isso acusados de impor dificuldades aos mesmos.

Reforma Agrária desenvolvida há mais tempo pelo mesmo órgão. Como foi possível pensar a reforma agrária no Brasil sem incluir a regularização de territórios quilombolas também como parte fundamental desta política? Como foi possível negar a estas comunidades, quando instituída a política quilombola, o acesso aos benefícios previstos na política para outros grupos?

Em termos de política pública, o racismo institucional pode ser mais claramente percebido na diferença de tratamento que a política de regularização de territórios quilombolas recebe quando comparada com outras políticas de regularização fundiária desenvolvidas pelo órgão. Por diversas vezes as ações de regularização fundiária quilombola foram preteridas às ações de assentamento quando das disputas que também assumem um cunho político, envolvendo interesses dessa ordem. Contribui para isso a própria forma diferenciada como a política quilombola foi estruturada dentro do órgão quando comparada com a política de assentamento rural, conforme ressaltamos anteriormente. Nesta última são incluídos diversos benefícios, como a construção de estradas, infraestrutura de abastecimento de água, crédito para construção de casas, que não foram contemplados no contexto da política de regularização quilombola.

Tal desigualdade de tratamento entre essas políticas se constata também através da criação, pelo órgão, de uma modalidade particular de assentamento na Amazônia, intitulada PAE – Projeto de Assentamento Agroextrativista⁷ – que passou a incluir populações tradicionais que viviam em ilhas e áreas de várzeas, como beneficiários da reforma agrária. Dentre estas, também comunidades possuidoras de ancestralidade étnica (mas que não haviam se autodefinido como tais) que viviam há gerações naquelas áreas foram incluídas nas relações de beneficiários do órgão e passaram a ter acesso às políticas de reforma agrária. No entanto, as comunidades auto identificadas como quilombolas e com processo de titulação no órgão continuaram excluídas desta modalidade de política e dos benefícios nela contidos.

7 O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) é uma modalidade específica de assentamento criada pelo Incra através da Portaria Incra/P/Nº 268, de 23 de dezembro de 1996, com o propósito de incluir a população moradora nas regiões insulares como beneficiária da Reforma Agrária, respeitando seus costumes e modos de vida tradicionais (SILVA, 2008).

Assim desintegradas da política nacional de reforma agrária, as ações de regularização de territórios quilombolas foram tratadas na instituição desde o início como algo estranho, desconhecido e de menor importância. Quando chegamos à instituição, no ano de 2006, poucas pessoas conheciam a política e quase nada sabiam informar a respeito. Este lugar da política se coaduna perfeitamente com a sensação que os servidores que formaram a primeira equipe do Serviço de Regularização de Territórios Quilombola da Superintendência Regional de Belém, estado do Pará, experimentaram ao serem recepcionados no órgão e apresentados à política quilombola. Na apresentação da instituição – que foi feita naquele momento por um dos chefes, um servidor de carreira do órgão – depois de indicar os vários setores nos quais os técnicos de diversas áreas poderiam trabalhar, se dirigiu a única antropóloga do grupo e falou em um tom de pesar: “você é a única que não poderá escolher o setor para trabalhar, vai ter que ir para a regularização de territórios quilombolas”.

Nesse clima notório de desprestígio, constituímos a primeira equipe do Serviço Quilombola na Superintendência de Belém, estado do Pará, e fomos apresentados a nossa sala de trabalho: um pequeno espaço de dois por dois metros no interior de um prédio bastante deteriorado e localizado nos fundos do órgão. Iniciava-se naquele momento a nossa luta para formar uma boa equipe e garantir um espaço em que pudéssemos desenvolver com êxito as nossas atividades. A invisibilidade da política dentro do órgão era nítida e se expressava, por exemplo, diante do estranhamento da presença da antropóloga por outros servidores mais antigos que sempre a abordavam para perguntar o que ela fazia ali e não raro a mesma teve por diversas vezes que explicar a existência da política de regularização quilombola e sua importância no âmbito da política de reforma agrária.

É fato que ao longo destes mais de 10 anos de nossa atuação na regularização desses territórios, constatamos que a mesma foi sempre vista e tratada como marginal, na “periferia” da instituição. Ao longo desse tempo e até nos dias atuais esse fato se atualiza (por vezes de forma sutil, outras vezes nem tanto) como, por exemplo, quando da circulação de documentos que são protocolados e distribuídos posteriormente entre os setores para que respondam. A palavra “quilombola”, identificada em um documento é o suficiente para que o mesmo seja encaminhado ao Serviço de Regularização Quilombola,

mesmo que a solicitação seja para ações que nada tenham a ver com a mesma demanda. Por meio de atitudes como essa, percebemos que faz parte da cultura institucional a consideração de que o setor deve tratar toda e qualquer questão relacionada ao tema e ainda, que toda pessoa negra que chega ao órgão é quilombola e deverá ser encaminhada ao mesmo. Isso inclusive em certos momentos criou situações de grande constrangimento quando pessoas negras estiveram no órgão buscando informações sobre outros assuntos (para além da referida demanda) e foram encaminhadas para o mesmo setor pelo simples fato de serem negras.

Outro elemento que configura racismo institucional está relacionado ao debate sobre território e se assemelha muito a um discurso político mais amplo construído também em relação às populações indígenas, de que a área reivindicada por eles seria “muita terra para pouca gente”. Esta visão institucional tem contribuído para a desqualificação da política de diversas maneiras e interfere no avanço dos processos cujos territórios são assim considerados, ainda que o Decreto 4887/2003 afirme que o mesmo espaço tem que garantir a reprodução física, social e cultural das comunidades.

Ainda, nessa direção, observamos que, apesar do grande número de territórios quilombolas identificados e certificados pela Fundação Cultural Palmares e das demandas crescentes por recursos para realização de Relatórios Antropológicos para composição dos RTIDs, desapropriação por interesse social e desintrusão da área, ao longo desses 14 anos de implantação da política, a estrutura na sede do órgão em Brasília – que cuida da regularização de territórios quilombolas em todo o Brasil – nunca deixou de ser apenas uma coordenação ligada à Divisão de Ordenamento Fundiário. Resta assim evidente que o Programa Nacional de Regularização Fundiária Quilombola continua sendo tratado como um acessório, ou algo menor dentro da instituição como um todo.

Outro dado que evidencia o racismo institucional que impede o desenvolvimento das ações e o reconhecimento da importância desta política pública na organização do órgão é a questão orçamentária, cujo decréscimo cada vez mais vem ocorrendo, na contramão do aumento exponencial da demanda. Esse fato vem inviabilizando a aplicação da política pública na ponta. Só para que tenhamos uma ideia, o orçamento para regularização de territórios quilombolas no ano de 2010 foi de 10 milhões, enquanto o orçamento neste ano de 2017 caiu para 1,338 milhão. Isso significa que na prática as ações

de regularização tiveram que ser bastante reduzidas ao longo desse período, contraditoriamente, em face do aumento do número de processos formalizados nesse mesmo tempo. Para nós que atuamos diretamente na política, é muito difícil ter que fazer e refazer os planejamentos orçamentários e retirar ações fundamentais e urgentes nas comunidades sob a alegação de “falta de recursos”; e mais ainda, ter que definir critérios entre o que é urgente e o que é mais urgente para adequar as ações aos limites orçamentários cada vez menores que são disponibilizados pelo governo e pelo órgão.

É preciso ressaltarmos também que a burocracia, ainda que necessária, atrapalha muito o trâmite dos processos e contribui em grande medida para a demora da titulação dos mesmos territórios. Esse é um fato que muito nos causa angústia, tanto porque nos sentimos responsáveis em larga medida – já que somos nós que mantemos o contato direto com as pessoas das comunidades e nos envolvemos com elas, e, por isso mesmo, testemunhamos de perto a sua luta e sofrimento –, quanto pela expectativa que o nosso trabalho em campo sempre deposita nas comunidades que passam a alimentar ainda mais a esperança de ter seus territórios titulados e os conflitos solucionados. No entanto, o resultado concreto, ou seja, a titulação, é um processo que se arrasta/ ou pode se arrastar por mais de 10 anos.

Constituem parte da burocracia as instruções normativas que foram modificadas várias vezes e ao longo do tempo tornaram os procedimentos de regularização dos territórios quilombolas cada vez mais longos, com critérios novos que não constam na legislação pertinente, o que faz cada vez mais aumentar os prazos entre cada etapa do processo, além de criar brechas para a contestação por pessoas e empresas com interesses contrários. De maneira que, mesmo no tempo em que havia mais recursos financeiros disponíveis para efetivar as ações, a burocracia era o instrumento para frear a política. Por vezes, as dificuldades impostas pela burocracia exacerbada envolvem questões simples que precisam ser encaminhadas, mas que demoram excessivamente para serem realizadas. Para nós, isso é sintomático da maneira diferenciada e excludente com que a política é tratada pelo órgão. Nossa luta ao longo desse tempo tem se traduzido numa batalha interna para que a política de regularização de territórios quilombolas seja entendida e tratada como uma política da instituição e não apenas do Serviço de Regularização Quilombola e dos servidores lotados nesse setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração desta reflexão sobre a nossa rotina de trabalho como antropólogos na esfera do governo nos possibilitou perceber também que, junto com a política na qual atuamos dentro do órgão e os sujeitos da mesma, nós também nos encontramos, de certa forma, aquilombados. Pois atuar em defesa de grupos excluídos e marginalizados historicamente tem sido um exercício do mesmo modo constante de luta para vencer as barreiras do preconceito e da discriminação dentro e fora do órgão.

Nessas circunstâncias, ao longo desse tempo de dedicação a este trabalho nosso dia a dia tem se traduzido em uma luta constante para realizar as ações previstas na legislação que garante os direitos territoriais da população quilombola. Nesse tempo também temos testemunhado a situação de abandono e insegurança que essa população se encontra. Em face dessa realidade, nos causa angústia enorme ver a lentidão com que os processos caminham, não raro se arrastando por mais de 10 anos sem uma solução definitiva. E, mesmo as poucas comunidades cujos processos chegaram até a titulação, ainda lutam para que seja realizada a desintrusão dos não-quilombolas da área titulada coletivamente. Ou seja, a expectativa das comunidades (e a nossa também) de que com a titulação do território os conflitos cessariam, não se confirma.

O trabalho de campo, do mesmo modo, nos impõe o enfrentamento de muitos desafios. Dentre estes, fazer etnografia em contextos de conflitos agrários, talvez seja o maior de todos. Ainda que o trabalho de campo em geral implique quase sempre lidar com os imponderáveis do cotidiano inerentes ao ofício do antropólogo, não resta dúvidas de que aqui estamos num contexto de maior “risco” conforme sugerem Bonetti e Fleischer (2010) quando debatem sobre a noção de risco associada ao fazer etnográfico. No caso da pesquisa realizada com a finalidade de RTID, o risco é de vida mesmo, tanto para nós pesquisadores, quanto para as comunidades que pesquisamos.

Nesse sentido, estar em campo em contexto de tensão constante, em face dos conflitos aos quais estão envolvidas as comunidades, exige de nós, antropólogos, muita cautela e habilidades para evitar que o conflito aumente e a comunidade possa sofrer maiores represálias por parte daqueles que possuem interesses contrários à mesma. Nossa atuação em campo nesse sentido também envolve a mediação de conflitos menores, ou

seja, aqueles que ocorrem entre grupos próximos aos quilombolas e que do mesmo modo possuem uma relação simbólica com o lugar, mas não se autodefinem enquanto tais.

O racismo institucional que relegou a própria estrutura administrativa, financeira e orçamentária do órgão à política de regularização de territórios quilombolas como uma política de menor importância, se atualiza também na estrutura dos serviços responsáveis pela execução da política nas superintendências regionais em todo o Brasil, nas quais os servidores que lidam diretamente com a política recebem e têm que lidar com uma espécie de ostracismo, tendo que reinventar a todo momento uma forma de transpor as barreiras da exclusão⁸. Nesse tempo, nossa luta tem se dado cotidianamente para que a política se realize, pois apesar de ser tratada dentro do órgão como um “a parte”, o processo para caminhar em suas várias fases ou etapas necessita passar por outros setores e ter suas peças submetidas à avaliação de outros técnicos.

Dada toda a estrutura de um órgão que nunca esteve preparado para lidar com questões complexas de territorialidade e identidade étnica e, diante da desinformação de uma grande maioria de técnicos de outros setores em torno da temática quilombola, a nossa rotina de trabalho também inclui o esclarecimento dessas questões numa tentativa de compartilhar nossos conhecimentos com os servidores de outras áreas tais como o setor jurídico, por exemplo, – cujo diálogo necessariamente tem sido ao longo desse período mais intenso em função da condição de judicialização da maioria dos processos – contribuindo para um entendimento que possibilite a compreensão das complexidades, especificidades e das urgências das situações em que tais comunidades se encontram.

Estas são apenas algumas, dentre as principais dificuldades que enfrentamos na nossa rotina de trabalho como antropólogos na esfera do governo e atuando na execução de uma política pensada para atender as demandas territoriais de um grupo étnico-racial historicamente menosprezado e excluído socialmente. Ao longo de mais de 10 anos, nosso esforço para atualizar as ações no contexto dessa política inclui o enfrentamento dessas dificuldades. Com isso, também a criação de estratégias que nos ajudem a ultrapassar as mesmas e efetivamente contribuir para a realização de etapas importantes

⁸ Essa foi a percepção que teve um jornalista de uma revista política quando nos procurou para uma entrevista na qual destacávamos alguns desses aspectos e o mesmo nos definiu como um grupo que vivia aquilombado dentro da instituição.

do processo de regularização dos territórios das comunidades quilombolas que apresentam demanda por titulação coletiva no órgão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto2003/d4887.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CARVALHO, Ana Paula Comin de. Tecnologias de Governo, Regularização de Territórios Quilombolas, Conflitos e Respostas Estatais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 131-157, jul./dez. 2016.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **O trabalho do Antropólogo: olhar, ouvir e escrever**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo Editora UNESP, 2000.

CARMICHAEL, S.; HAMILTON, C. **Black Power: the politics of liberation in America**. New York, Vintage, 1967, p. 4.

DA MATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

FLEISCHER, S. R. ; BONETTI, A. Apresentação do Dossiê Etnografia Arriscada: Dos limites entre vicissitudes e 'riscos' no fazer etnográfico contemporâneo. **Teoria & Pesquisa**, v. 19, n.1, p. 1-11, 2010.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. São Paulo: UNESP, 2000.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

O'DWYER, Eliane Cantarino. O papel social do antropólogo: aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

PACE, Angela F., LIMA, Marluce O. Racismo Institucional: apontamentos iniciais. **Artifícios, Revista do Difere**, v.1, n. 2, dezembro/2011, p. 1-17.