

Políticas Públicas, Território e Poder: Uma Análise Acerca das Políticas Públicas de Gestão do Território na Amazônia Brasileira

Msc. Marcelo Gonçalves da Silva

Doutorando em Geografia Humana

Universidade de São Paulo

marcelo.engufu@gmail.com

Resumo

A análise e avaliação de políticas públicas de gestão e ordenamento territorial constituem-se numa ferramenta de extrema relevância para a compreensão dos processos de disputa de poder, subsidiando a tomada de decisão dos governos e a participação dos grupos de interesse nesses processos. Analisar o histórico da implementação das políticas de gestão e ordenamento territorial na Amazônia brasileira, especialmente a partir do caso do Programa Brasil Quilombola – PBQ é o objetivo central deste artigo. Para tanto, serão utilizadas informações obtidas junto a sítios eletrônicos oficiais, como o Portal da Transparência e prestações de contas anuais das autarquias federais, estabelecendo comparativos de metas planejadas, orçamentos executados e resultados obtidos. No que se refere à distribuição dos processos por região administrativa, a região Norte do Brasil (onde se localiza a maior parte da Amazônia brasileira) concentra pouco mais de 8% do total, enquanto que o estado do Amapá responde por 22% em termos proporcionais relativos à região Norte. Em termos orçamentários e financeiros, nota-se que a trajetória de incremento anual dos recursos investidos iniciada em 2009 alcançou seu ápice em 2011, especialmente nas ações voltadas à desinstituição de famílias não-quilombolas (indenização por desapropriação). A partir de então, os investimentos sofreram uma queda brusca. Apesar de o ano de 2011 ter concentrado isoladamente mais de 47% de todo o recurso disponibilizado ao programa desde 2003, os anos de 2012 e 2013 representaram, juntos, apenas 3,5% dos recursos no mesmo período, o que não se traduziu numa maior emissão de títulos de propriedade da terra para os anos de 2012 e 2013. Dessa forma, concluímos que muitos fatores de ordem técnica, política, institucional e o julgamento da ADI 3239 vem sendo fundamentais para a definição de uma trajetória de instabilidade na implementação das políticas de gestão territorial e ordenamento fundiário na Amazônia. Todos esses fatores, quando avaliados em conjunto, nos leva à conclusão de que o PBQ apresenta características de uma política que foi mal concebida, fundada sob bases institucionais e jurídicas muito frágeis e que não se mostra capaz de mudar suas perspectivas a curto prazo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Ordenamento Territorial; Amazônia.

Introdução

A análise e avaliação de políticas públicas de gestão e ordenamento territorial constituem-se numa ferramenta de extrema relevância para a compreensão dos processos de disputa de poder, subsidiando a tomada de decisão dos governos e a participação dos grupos de interesse nesses processos. No campo de análise e avaliação das políticas públicas de gestão de território, nos parece de significativa relevância a contribuição da geopolítica, ao possibilitar uma estratégia metodológica que nos permite aliar os programas e projetos institucionais aos diversos processos, atores e elementos de disputa de poder sobre o próprio território. Em meados da segunda década dos anos 2.000, a abordagem geopolítica extrapola o olhar sobre as disputas por territórios nacionais e poder entre países, num jogo onde o objetivo é reduzido ao reposicionamento de fronteiras políticas e alargamento das fronteiras econômicas com vistas à expansão territorial, defesa nacional e abertura e

garantia de novos mercados para as corporações nacionais, ideia que se aproxima daquilo que Costa (1991) denominou “determinismo territorial”. Assim como nas últimas décadas novos países e continentes ganharam importância em seus contextos regionais e em alguns casos até mesmo num contexto mundial, instituições não-governamentais, corporações multinacionais e transnacionais, sindicatos e movimentos sociais organizados não podem mais ser minimizados a personagens coadjuvantes no campo da geopolítica, especialmente na América Latina e no Brasil. Elementos como identidade territorial, direitos civis e territorialidade passam a ser tão relevantes para a análise geopolítica hodierna quanto o próprio Estado, nação, território e recursos foram relevantes para os tratados fundamentados no determinismo territorial.

No contexto atual da expansão das redes de acesso, difusão e compartilhamento de informações, dados e opiniões de forma rápida e eficiente, basta uma simples operação a partir de um computador, *tablet* ou aparelho de telefonia móvel, mais conhecido como “smartphone” ou simplesmente “celular” para que qualquer cidadão opine, cobre, denuncie ou exija seus direitos através de um procedimento simples, popular e barato. Por consequência, mais do que possibilitar sua manifestação individual, a esse mesmo cidadão é facultada a possibilidade de alinhar-se rapidamente a outros que compartilhem suas opiniões, interesses, indignações e saberes e, a partir daí, possam se organizar em maior ou menor grau, constituindo-se mobilizações mais ou menos organizadas de grupos que reivindicam e buscam o atendimento de suas demandas das mais diversas formas, sejam estas pacífica ou não.

Trabalhando na esfera das escalas da análise geopolítica, Becker (2005) identifica a “geopolítica abaixo da escala do Estado”, admitindo que

Todos os agentes sociais organizados, corporações, organizações religiosas, movimento sociais etc., têm suas próprias territorialidades, acima e abaixo da escala do Estado, suas próprias geopolíticas, e tendem a se articular, configurando uma situação mundial bastante complexa.

Dessa forma, fica evidente que o poder de pressão social, institucionalizado ou não, aumentou significativamente, sobretudo em defesa de suas próprias territorialidades, o que ocasiona, conseqüentemente, o aumento das tensões e conflitos entre os atores geopolíticos pelo atendimento de suas demandas, estimuladas sobretudo pela consolidação de um processo de democratização das instituições, da política e da própria sociedade.

O que se deve ressaltar, no entanto, é que o pensamento geopolítico, quando objetiva a análise e entendimento das disputas pelo poder sobre o território, não deve se pautar exclusivamente nas disputas entre os estados, mas também pela participação crucial dos demais atores geopolíticos. Nesse contexto de novos cenários, demandas, ideal de Estado e, por conseguinte, de uma nova geopolítica, é essencial que o olhar geopolítico mire as questões agrárias e urbanas com bastante atenção, sobretudo naquilo que se refere às disputas pelo território. Adorno (1997), nesse mesmo contexto, reforça que “o objeto central de estudo migrará da atenção ao promulgado Estado Territorial Orgânico aos movimentos políticos de classe e suas formas de manifestação pelo poder estatal”, pois a geopolítica tradicional apresenta-se “incapaz de traduzir o ato das políticas territoriais e a lógica das territorializações das relações sócio econômicas”.

Contudo, outro ponto que também deve ser destacado é a perspectiva do próprio Estado frente a

esse novo cenário que se desenha para o século XXI. Com novas demandas, novas ferramentas e novas territorialidades, naturalmente que também deverão ser pensadas novas filosofias políticas de relacionamento do poder central com a sociedade em geral, sobretudo no contexto da elaboração das políticas públicas a serem executadas pelo Estado com vistas à gestão do território e, por consequência, das demandas dos mais diversos grupos sociais. Abordando a importância da dimensão territorial no contexto das políticas públicas, Mello (2011) entende o território como um “elemento norteador”, admitindo-o, portanto, num papel fundamental no planejamento e execução das atividades e programas a serem implementados. Essa compreensão reforça o que afirma Correa (1996), quando estabelece que *a gestão do território implica o controle da organização social*, o que denota a importância da consideração das políticas públicas territoriais como um instrumento geopolítico de extrema relevância.

Objetivo

O objetivo central deste trabalho consiste em analisar o histórico da implementação das políticas de gestão e ordenamento territorial na Amazônia brasileira, especialmente a partir do caso do Programa Brasil Quilombola – PBQ. Outros objetivos específicos também são propostos, como compreender a lógica de disputa pelo poder territorial na Amazônia brasileira, assim como compreender o papel do Estado brasileiro nesse processo, especialmente no que se refere à tomada das decisões políticas e estratégicas na implementação de suas políticas.

Método

Após a realização de uma revisão bibliográfica e a identificação dos principais questionamentos que subsidiam as análises sobre o tema proposto, decidiu-se pela estratégia de se realizar um estudo de caso que permitisse travar uma análise relativa à gênese, implementação e avaliação de uma política pública específica – Programa Brasil Quilombola (PBQ) num determinado recorte espacial – Estado do Amapá. A partir daí, criou-se condições para conciliar elementos da análise conceitual e teórica contida na bibliografia científica com dados de implementação física e orçamentária de uma política pública federal. Para tanto, foram utilizadas informações obtidas junto a sítios eletrônicos oficiais, como o Portal da Transparência e prestações de contas anuais das autarquias federais, para estabelecer gráficos e demonstrativos que permitissem a comparação de metas planejadas, orçamentos executados e resultados obtidos por período, constituindo-se assim como indicadores de análise e avaliação dessa política pública. Também foram incorporadas a esse estudo as experiências vividas pelo próprio autor enquanto agente público federal do quadro efetivo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA lotado na Superintendência do Estado do Amapá, fator que permitiu ao mesmo que realizasse uma imersão na prática administrativa do órgão público e na realidade vivida de várias comunidades quilombolas do Amapá que durou por cerca de 07 anos e que forma de extrema relevância para a construção de vários elementos do discurso apresentado nesse trabalho.

Resultados

Antes de discorrermos mais especificamente sobre as relações entre as políticas públicas de gestão do território e as disputas pelo poder territorial na Amazônia, entende-se que é pertinente que se faça uma análise conceitual desses termos no âmbito deste trabalho.

O poder sobre o território emana das relações entre os atores geopolíticos. Na perspectiva de atendimento de suas necessidades e interesses sobre o território e seus recursos, estabelecem um sistema de associações, impasses, tensões, conflitos e lutas na disputa pela ocupação, uso, posse, domínio, gestão, reivindicação e/ou soberania sobre a terra. É a partir dessa premissa básica que fundamentamos nosso entendimento a respeito do processo de apropriação do poder sobre o território, ou poder geopolítico e, mais adiante, nos propomos a lançar algumas bases gerais para o entendimento desse processo na realidade da Amazônia brasileira.

O poder, no sentido empregado em nossa proposta teórica, responde pela capacidade de determinado agente/ator geopolítico, estatal ou não-estatal, individual ou coletivo, em fazer valer o seu interesse, demanda ou conveniência sobre o território e seus recursos, sejam eles materiais ou imateriais, potenciais ou latentes, tangíveis ou intangíveis. Nesse contexto, admitimos que os objetivos ou necessidades dos atores geopolíticos podem ser de ordem estratégica (proteção ambiental, defesa militar, planejamento territorial, circulação etc) ou evidente (exploração recursos naturais, estabelecimento de núcleos urbanos planejados ou não, áreas agricultáveis etc).

Na perspectiva estabelecida por Nyer Jr. (2012), que passa pela importância do entendimento das estratégias de conversão de poder, muito mais do que o simples fato de constituir-se num ator geopolítico potencialmente poderoso, propomos a consideração daquilo que compreendemos como as peças fundamentais para a apropriação do poder sobre o território. Num plano geopolítico teórico, estabelecer estratégias de ascensão ao poder não é tarefa fácil, especialmente quando se há um compromisso com um objeto espacial específico (no nosso caso a Amazônia), que é caracterizado particularmente por uma realidade vivida que transcende aos manuais acadêmicos e os gabinetes de agentes públicos e políticos, sejam civis ou militares. Nesse sentido, é importante que se recupere as palavras de Becker (2005), que ao reivindicar uma nova geografia para essa região, reconhece 03 macrorregiões:

a primeira é essa que chamam de “arco do fogo” e que denomino de *arco do povoamento consolidado*, porque é onde estão as cidades, as densidades demográficas maiores, as estradas e o cerne da economia; a outra macrorregião, da *Amazônia central*, corresponde ao restante do estado do Pará, que é a porção mais vulnerável da Amazônia, porque cortada pelos eixos, pelas estradas e onde estão duas das frentes localizadas; a última é a *Amazônia ocidental*, que tem a maior área de fronteira política e é a mais preservada (porque não foi cortada por estradas e seu povoamento foi pontual, na Zona Franca de Manaus, enquanto o resto do estado ficou abandonado). E o fato de ser uma região em si, constitui uma força de resistência à destruição da floresta.

Nesse sentido, quando se fala em poder territorial na Amazônia, não se permite a simplificação do entendimento como algo compatível com um plano cartesiano homogêneo, onde os limites possam ser traçados e instituídos de forma rígida e terminal. Não existe consenso entre o que é plural ou singular, o que é particular ou coletivo, o que muito dificulta o entendimento do que seria uma pseudo-

realidade das relações geopolíticas e da apreensão das faces do poder preceituadas por Nye Jr. (2012), denominados “aspectos do poder relacional”.

Contudo é importante que tenhamos em mente o entendimento de que o poder sobre o território pode se materializar de diversas formas. Assim, seria um grande equívoco admitir que seja possível estabelecer um mapa do poder geopolítico que instituísse cartesianamente a “abrangência” do poder todos os atores que atuam pelo espaço geográfico. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que não existe apenas um nível de apropriação do território, mas sim a convergência de vários níveis ou categorias de atuação ou apropriação do poder geopolítico, que por sua vez é fruto da convergência ou divergência de várias territorialidades, interesses, formas e usos que se articulam pelo tempo e espaço.

Nesse sentido, identificamos e propomos pelo menos seis categorias do poder territorial que atuam na Amazônia: a exploração, a posse, o domínio, a gestão, a soberania e a reivindicação. Essas categorias de poder apresentam, em termos relativos, uma pseudo-hierarquia que os modulam, no sentido de que o estágio primeiro de poder sobre o território seria sua simples possibilidade de exploração e o derradeiro seria a soberania política sobre o mesmo. Contudo, apesar da evidente estruturação simplória e didática dessas classificações, assumimos que essas lógicas não devem ser apreendidas como estratégia de classificação rígida, de relações cristalizadas e de sentido sócio-político pronto e acabado, como se cada categoria fosse uma entidade em contraposição às demais.

Nesse sentido, portanto, pode-se admitir uma extensa e complexa teia de relações geopolíticas entre os atores e concluir que cada uma dessas relações, por consequência, ocasiona disputas ou associações geopolíticas diferentes e influencia (em alguns casos até mesmo determina) as outras relações existentes no bojo do processo, seja direta ou indiretamente.

No centro de todo esse processo está o Estado e sua burocracia administrativa, executiva, legislativa e judiciária, responsável direta e/ou indiretamente pela solução dos impasses, gerindo (ou tentando gerir) essas disputas e julgar os conflitos que por ventura cheguem às suas instâncias administrativas ou judiciais. O Estado também é identificado como responsável pela geração de outros conflitos, tanto num papel mais omissivo (ineficiência nas ações de ordenamento e regularização fundiária, por exemplo) quanto num papel ativo (execução de políticas públicas de ordenamento e re-ordenamento e de gestão e planejamento territorial).

Contudo, também cabe ao Estado e à sua estrutura governamental a implementação de políticas públicas voltadas à gestão desse processo constante e infinito de disputas pelo poder territorial ou geopolítico. A essa atuação ativa ou passiva do Estado frente a esses desafios e demandas denominamos gestão territorial ou gestão das disputas pelo poder geopolítico, materializado pelo jogo das inter-relações entre as categorias de apreensão de poder sobre o território. Sobre essa questão, Souza (2003) afirma que

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade

das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa. (SOUZA, 2003)

No que se refere à discussão conceitual sobre o termo “políticas públicas”, Souza (2003) resgata as definições de Mead (1995) que a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; Para Lynn (1980), políticas públicas são “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Para Peters (1986) “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Para Dye (1984), política pública “é o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Para Laswell (1936) as políticas públicas podem ser tratadas como o momento em que se vão responder a questões como “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Mais adiante, Souza (2003) estabelece que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Na perspectiva de Mello-Théry (2011), política pública é o processo pelo qual os diversos grupos tomam decisões coletivas, as quais se convertem em uma política comum. Uma de suas características principais é que as *políticas públicas constituem-se de decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público, cujas dimensões acontecem simultânea e permanentemente, estão entrelaçadas, inter-relacionadas e são interdependentes, influenciando-se de forma mútua.*

Explorando a proposta de Mello-Théry (2011) em busca de um conceito que abrigue as características intrínsecas da região amazônica brasileira, destacando nesse bojo a importância de se considerar as relações de disputa pelo poder sobre territorial, admitimos que o termo política pública de gestão do território se define pelo conjunto de instrumentos adotados pelos governos, seja num âmbito federal, estadual ou municipal em prol do esforço de materialização dos anseios ou demandas de um determinado grupo de interesse, que podem se reunir a partir de afinidades políticas, sociais, culturais, econômicas etc.. As políticas públicas, dessa forma, são concebidas como fruto da relação dialética dos conflitos entre os interesses dos governos e demais atores geopolíticos a ele associado por um lado, e o Estado e seus princípios constitucionais e demais grupos de interesse não-associados aos governos, de outro. Nesse sentido, entende-se estas políticas públicas como uma tentativa de uma busca de equilíbrio entre a afirmação do direito/interesse/demanda/conveniências de determinados grupos de interesse e a negação dos direitos/interesses/demandas/conveniências de outro grupo, seja de forma autoritária, velada, discriminatória, omitiva, inconsciente etc..

Uma das idéias que sustenta essa concepção baseia-se no fato de que os governos geralmente trabalham suas proposições a partir de uma motivação externa, ou seja, influenciado pela pressão, lobby, acordos, associações que atendem a demandas específicas de um determinado grupo social ou político. Para materializar essas demandas, o governo combaterá, comprometerá ou pelo menos se omitirá a respeito do direito dos demais grupos sócio-políticos. É importante notar que, mesmo que

a política pública governamental não afete diretamente os interesses dos demais grupos, essa afetação se dará de forma indireta, à medida que os recursos orçamentários, financeiros, políticos, humanos e de infraestrutura direcionado para as demandas do grupo A poderiam estar sendo direcionados às demandas dos grupos B, C ou D. Essa definição se alinha em muitos aspectos ao modelo de formulação e análise de políticas pública conhecido como “arenas sociais”. Souza (2006) entende que esse modelo

(...) vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras (...) Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem redes sociais. Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Este método e referencial teórico partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos (SOUZA, 2006).

As definições conceituais e posicionamento metodológico até aqui apresentados abrem caminho para a consideração de alguns dos mecanismos de análise e avaliação dessas políticas.

Programa Brasil Quilombola: análise e avaliação

Num contexto anterior ao que precede à análise das Políticas Públicas selecionadas por esse trabalho, como é o Programa Brasil Quilombola, resgatamos, mesmo que de forma bastante sucinta, a consideração de uma das ferramentas de planejamento fundamentais para a apropriação do território na Amazônia, que é o Zoneamento Econômico e Ecológico – ZEE. Discorrendo sobre sua importância para a questão do Planejamento Territorial da Amazônia, Mello (2006) destaca que o ZEE, enquanto instrumento orientador e propositivo das ações de intervenção do Estado sobre o território, deveria ser melhor trabalhado também num âmbito da negociação política, *para a melhor gestão dos conflitos existentes (...)*, visando a induzir modelos de desenvolvimento mais adequados às condicionalidades ambientais presentes, e permitindo o acesso democrático aos agentes sociais que nele convivem. Reconhece, porém, uma grande dificuldade nessa proposição, ao considerar que

cada segmento social tem a sua noção de territorialidade e um interesse distinto na sua apropriação. Atingir um consenso no âmbito de uma negociação política que deve considerar o direito e o interesse de todos os atores, e traçar formas de garantir seu envolvimento é um objetivo irreal, e praticamente inatingível. Como garantir que todas

essas territorialidades e interesses possam estar contidas na opção final dos modelos de desenvolvimento?

Uma resposta propositiva a esse questionamento passa, ao nosso ver, pelo amadurecimento técnico, político e filosófico das instituições que trabalham com a missão do gerenciamento do território amazônico em suas mais diversas facetas, como a gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, a regularização fundiária (Programa Terra Legal) ou regularização de territórios das comunidades remanescentes de quilombolas (Programa Brasil Quilombola) que são propostas claramente oriundas de demandas históricas de grupos sociais (ou grupos de interesse, como adota SOUZA, 2003), aqui denominados atores não-estatais.

Obviamente que essas novas perspectivas por parte do Estado e por parte da atuação dos atores não-estatais geram espaço-tempo diferenciados (Becker, 2005) e, por consequência, novas formas de disputa pelo território e pelo poder territorial são identificadas. Nesse bojo, cresce a necessidade de se entender como essas disputas pelo território e perpetuação e surgimento de novas territorialidades se dão no contexto geopolítico brasileiro e, por conseguinte, como isso influencia ou determina as políticas públicas, abrindo caminho para a análise fisiológica das instituições, das regras que as normatizam e a implantação ou amadurecimento de modelos de análise e avaliação.

Assim, admitimos que é possível lançar bases para o entendimento de uma lógica de ascensão desses atores geopolíticos sobre o território amazônico, assim como para a manutenção e ampliação de seus poderes frente a sociedade e o Estado. A análise e a avaliação das políticas públicas de gestão territorial implementadas na Amazônia nas últimas décadas são instrumentos válidos para que se compreenda esse processo, assim como os novos espaço-tempo da região. Entendemos ainda que desvendar esses pontos constitui-se numa premissa para a compreensão do papel cada vez mais estratégico e preponderante dos governos enquanto agentes geopolíticos tutores dessas políticas públicas. Nesse contexto, iniciaremos, na próxima seção, uma análise a cerca de uma das principais políticas de gestão do território na Amazônia, a partir do contexto do estado do Amapá, que é o Programa Brasil quilombola.

Programa Brasil Quilombola

Ao se propor uma avaliação do PBQ enquanto uma política pública, tomamos como referência inicial a possibilidade de realizar o que Vianna (1996) classifica como “avaliação de processos”, pois esta compreende

a aferição da adequação entre meios e fins, considerando no contexto em que a política está sendo implementada os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político. O objetivo do estudo é permitir a correção do modelo de causalidade e, conseqüentemente, da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos. (VIANNA, 1996, p.35)

Compreende-se, ainda, no contexto abordado por Vianna (1996) que o “modelo político” de análise é a referência mais próxima do PBQ, pois este programa apresenta uma série de características

facilmente reconhecidas nesse modelo, como o nível de ambiguidade da política (moderado a alto), recursos (de pessoal, orçamentários e financeiros escassos), nível de conflito (moderado a alto). Contudo, esse enquadramento não significa, na prática, uma limitação da análise, pois não a tomaremos como uma referência rígida, reconhecendo que, conforme indica Vianna (1996), referindo-se às palavras de Medina (1987):

O ponto fraco do modelo (político) seria também o seu ponto forte: na medida em que permite interpretar eventos isolados, sem atribuir-lhes um propósito geral, ele não oferece um critério rigoroso para o sucesso ou fracasso de uma política, pois todos os seus julgamentos normativos são simples assertivas de vantagens relativas no processo de barganha. (VIANNA, 1996, p.39).

O PBQ compreende uma série de ações que são executadas por diversos órgãos do governo federal sob a coordenação da Secretaria de Promoção das Políticas de Igualdade Racial - SEPPIR. No contexto da análise das políticas de gestão do território, as ações desempenhadas pelo INCRA são as mais relevantes, haja vista que tratam especificamente de atividades relacionadas ao direito à terra a partir da regularização fundiária do território quilombola. Estes trabalhos eram, até 2003, responsabilidade da Fundação Cultural Palmares – FCP que, a partir do Decreto 4887 de 2003, passa a emitir apenas a Certidão de Auto-Reconhecimento às comunidades quilombolas, documento imprescindível para abertura do processo de regularização do território no INCRA.

A partir da publicação do Decreto, foram abertos 1.281 processos dessa natureza (dados atualizados em abril de 2014). A figura 01 fornece a distribuição desses processos no INCRA no período compreendido entre os anos de 2003 a 2013.

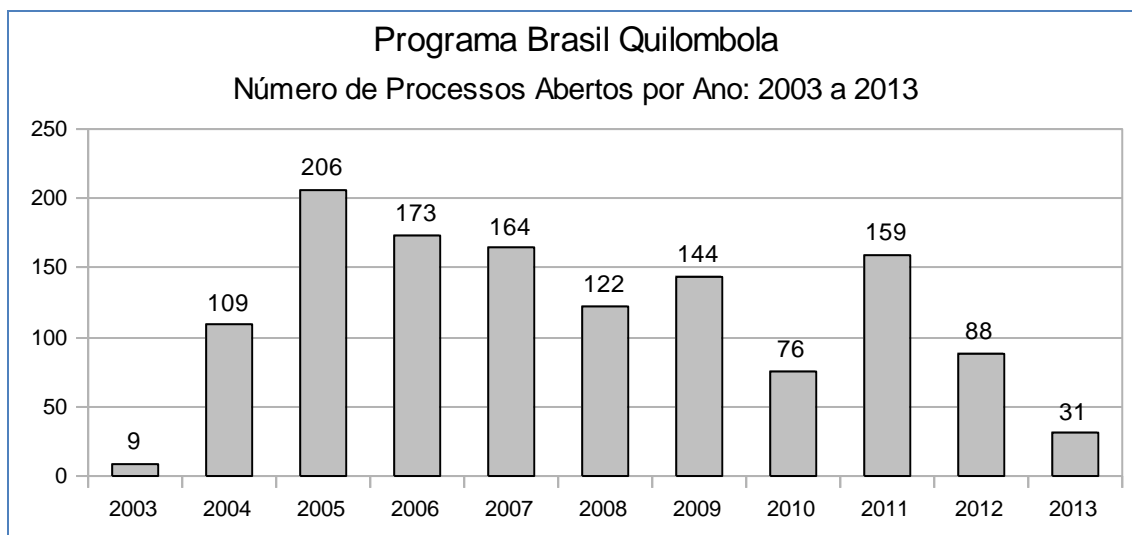


Figura 01: Número de Processos por Ano – 2003 a 2013. Fonte: INCRA

Pelos dados contidos na figura 01, nota-se uma média de mais de 116 novos processos iniciados a cada ano. Contudo, apesar de haver uma relativa homogeneidade entre os totais registrados entre os anos de 2004 e 2011 (excessão feita apenas ao ano de 2009), nota-se uma tendência de queda nesses protocolos nos anos de 2012 e 2013, oportunidades em que foram registradas números inferiores à média geral do período por dois anos consecutivos.

No que se refere à distribuição dos processos por região administrativa, a região Norte do Brasil concentra pouco mais de 8% (Figura 02) do total, enquanto que o estado do Amapá responde por 23 desses processos (Figura 03) ou 22% em termos proporcionais relativos à região Norte. Essa proporção coloca o Amapá numa situação de destaque no cenário da política de regularização de territórios quilombolas na Amazônia, pois sua população representa apenas 4,3% da população da região.

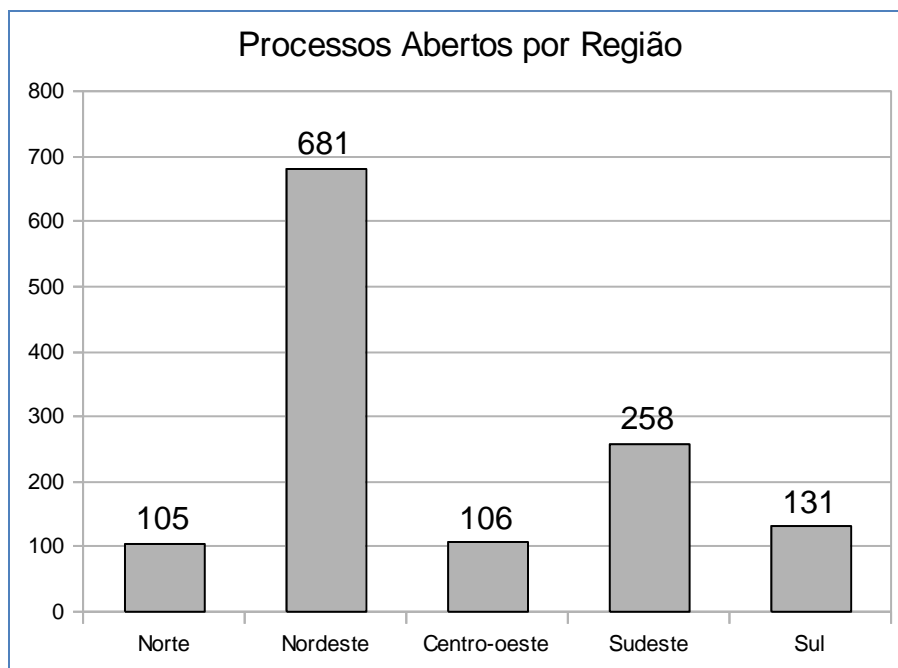


Figura 02 – PBQ. Número de Processos por Região Administrativa – 2003 a 2013. Fonte: INCRA

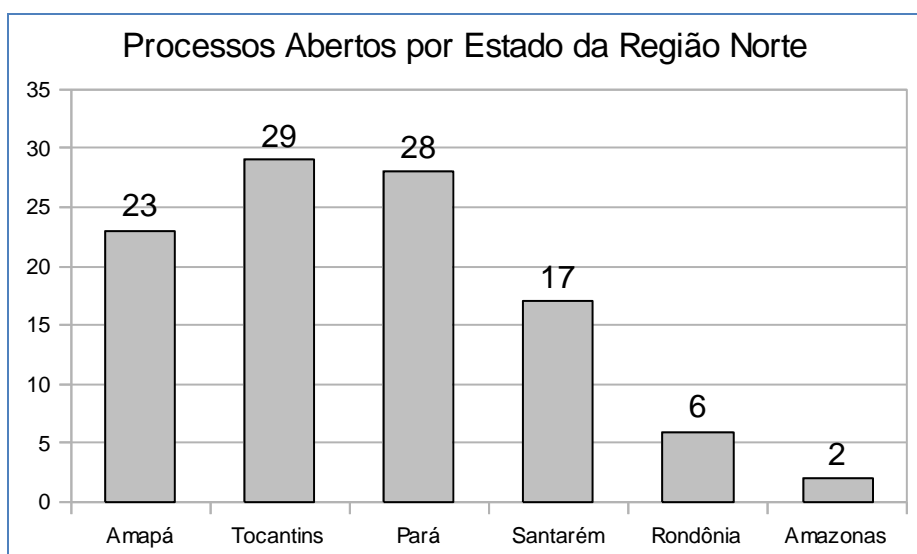


Figura 03 – PBQ. Número de Processos por estados da Região Norte – 2003 a 2013. Fonte: INCRA

Contudo, outro aspecto que precisa ser considerado diz respeito à análise da disponibilidade de recursos orçamentários, financeiros direcionados ao PBQ, assim como os esforços que caracterizam os elementos de planejamento administrativo e político-institucional.

No que se refere à condução do Programa Brasil Quilombola em termos orçamentários e financeiros, nota-se que a trajetória de incremento anual dos recursos investidos iniciada em 2009 alcançou seu ápice em 2011. A partir de então, os investimentos sofreram uma queda brusca, conforme verifica-se na figura 04. Considerações semelhantes podem ser feitas ao se analisar especificamente as ações 1642 - Elaboração de RTID's (Figura 05) e 0859 - Indenização - desintrusão de famílias não-quilombolas (Figura 06), que são aquelas mais diretamente ligadas às atividades de regularização dos territórios quilombolas e que respondem pela grande proporção de recursos voltados ao PBQ.



Figura 04: PBQ: Recursos Executados – 2003 a 2013 – Fonte: Portal da Transparência

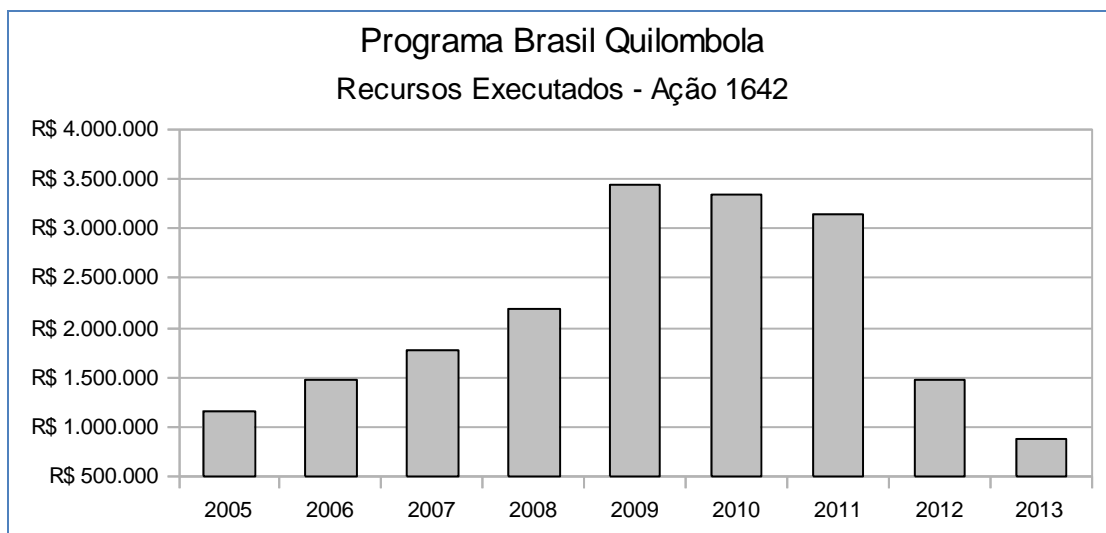


Figura 05: PBQ. Recursos Executados: Ação 1642 - Elaboração de RTID's - 2003 a 2013 – Fonte: Portal da Transparência

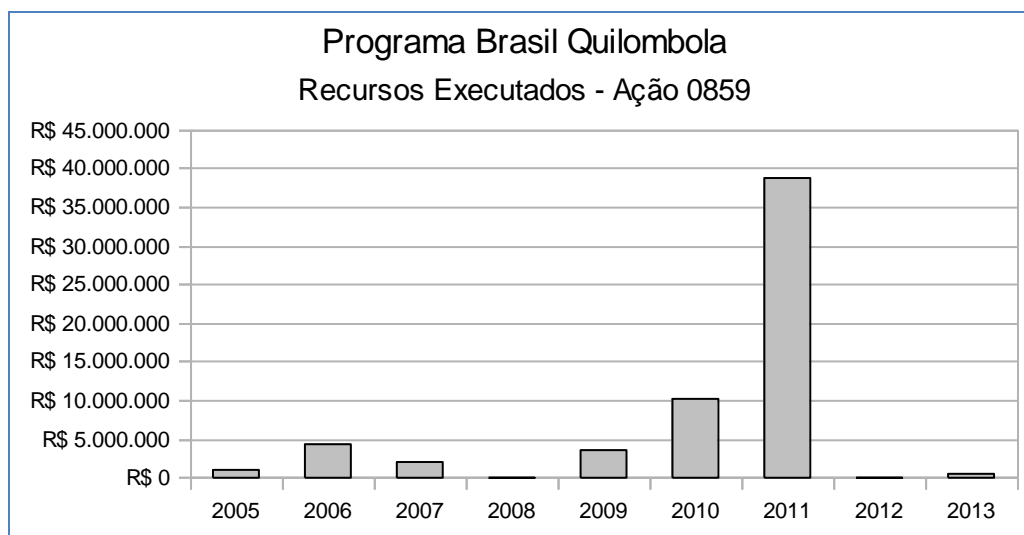


Figura 06: PBQ. Recursos Executados: Ação 0859 – Desintrusão de famílias não-quilombolas. 2003 a 2013 – Fonte: Portal da Transparência

A análise dos dados contidos nas Figuras 04 a 06 indicam que o ano de 2011 representou um divisor de águas na forma com que o governo federal passou a gerenciar o PBQ, pelo menos em termos orçamentários e financeiros. Apesar de o ano de 2011 ter concentrado isoladamente mais de 47% de todo o recurso disponibilizado ao programa desde 2003, os anos de 2012 e 2013 representaram, juntos, apenas 3,5% dos recursos no mesmo período. Nesse momento, propomos a discussão referente à apuração dos motivos pelos quais o governo optou deliberadamente por contingenciar de forma tão drástica os recursos destinados ao PBQ nesse período.

Uma hipótese levantada se baseia no fato de que tal contingenciamento não passa de um reflexo das restrições orçamentárias implementadas pelo governo federal na busca por soluções às sucessivas crises econômicas e financeiras que vem afetando o país nos últimos anos. Assim como várias outras

políticas públicas, o PBQ sofreria um corte orçamentário sob o argumento da necessidade de equilíbrio das contas públicas. No dia 15 de fevereiro de 2012, o governo federal anunciava um corte de R\$55 bi no orçamento federal, sendo que destes, R\$35 bi se referiam aos chamados gastos discricionários que, dentre outras despesas, incluem as diárias, passagens e locomoção dos servidores públicos, o que afeta radicalmente os trabalhos de elaboração de RTID ou de desintrusão de famílias não-quilombolas, que são desenvolvidas essencialmente a partir do deslocamento das equipes do INCRA à área reivindicada para elaboração dos relatórios antropológicos, levantamentos fundiários, cadastro das famílias quilombolas, demarcação e georreferenciamento, vistorias de avaliação de imóveis etc., conforme regulamentado pela Instrução Normativa INCRA nº57 de 2009. Essa hipótese, à luz de uma análise mais aprofundada, torna-se bastante frágil à medida que várias outras políticas públicas que envolvem valores orçamentários muito superiores aos do PBQ não foram afetados por nenhum tipo de contingenciamento por parte do governo federal nesse mesmo período, como por exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Minha Casa Minha Vida e Brasil Sem Miséria. Nesse sentido, a consideração dessa hipótese apenas reforça o argumento de que o contingenciamento dos recursos ao PBQ ocorrido a partir do orçamento de 2012 se deu por opção do próprio governo federal e não em decorrência de uma crise econômica que impôs ao governo a adoção de uma decisão tão drástica. Outro aspecto que deve ser considerado é que, para o orçamento de 2011, o governo federal efetuou um corte de R\$50 bi e, mesmo assim, foi o ano em que o PBQ teve o maior orçamento executado, conforme discutido anteriormente.

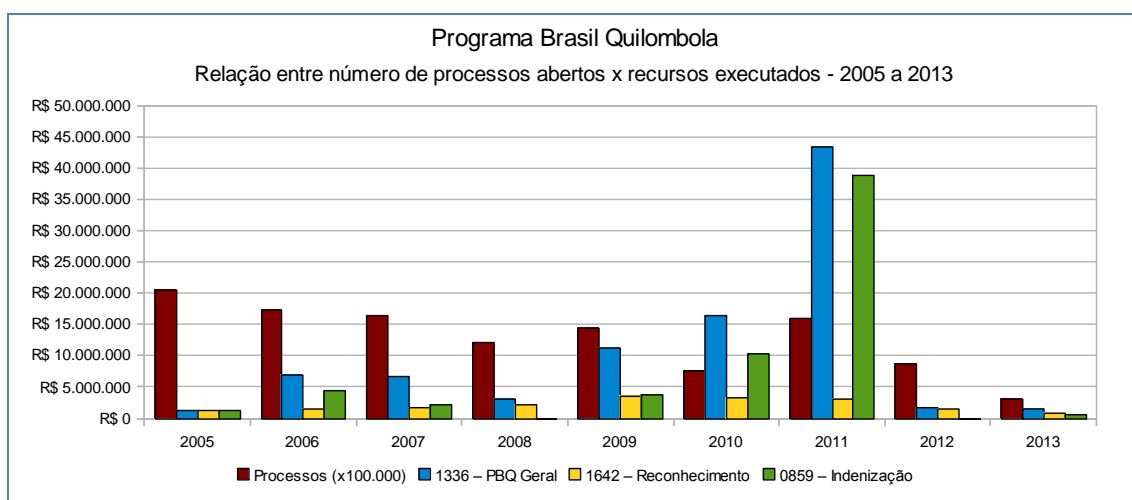


Figura 07: PBQ: Relação entre processos abertos x recursos executados – 2005 a 2013. Fonte: Portal da Transparência

A Figura 07 demonstra os números anuais de aberturas de processo no INCRA e os compara com a execução orçamentária, a fim de se identificar uma eventual relação. Nesse sentido, o que se pode inferir é que o incremento no orçamento de 2011 não se relaciona diretamente com o aumento da demanda materializada pela abertura de processos, pois além dos novos protocolos estarem dentro da média para o período, o aumento de recursos executados em 2011 se deu basicamente na Ação 0859 – indenização, que é a ação relativa aos procedimentos de desintrusão das famílias não-

quilombolas e que só é executada a partir da publicação do RTID e da consequente assinatura dos Decretos da Presidência da República declarando a área proposta como de interesse social e passível de desapropriação. Observa-se também que os valores da Ação 1642 – Reconhecimento, que consiste basicamente na produção de novos RTID's permaneceram num padrão de relativa normalidade em relação aos exercícios anteriores. Isso nos permite concluir que o ano de 2011 foi encarado como prioritário, pelo menos em termos orçamentários, para as ações de desintrusão das famílias não-quilombolas, ou seja, retirada das famílias que não pertencem às comunidades via desapropriação ou remanejamento para outras áreas. Em outras palavras, o ano de 2011 representou para o governo a oportunidade de se priorizar a demanda por desintrusões acumulada nos anos anteriores, o que abriria caminho para as titulações das comunidades envolvidas.

Contudo, o que se observa nos anos de 2012 e 2013 é que as titulações de territórios quilombolas pelo INCRA foram bastante escassas, o que de certa forma contradiz as ações implementadas no decorrer do ano de 2011.. Apesar das estatísticas apontarem que no período 2012 a 2013 foram emitidos 36 títulos, apenas 17 foram expedidos pelo INCRA e destes, 12 referem-se a um único território, denominado Mocambo, localizada no município de Porta da Folha, no Estado do Sergipe (território que recebeu mais de um título e cujas áreas se somam e não se sobrepõe, em função da necessidade de ampliação do território após a primeira titulação). Essa informação é importante pois aponta que o incremento de recursos executados em 2011 não representou um aumento significativo na expedição de novos títulos nos anos subsequentes, conforme verifica-se na Figura 08 e, como 12 dos 17 títulos expedidos pelo INCRA se deram num mesmo território, não se pode admitir que esses recursos suprimam uma demanda reprimida desde o ano 2005.

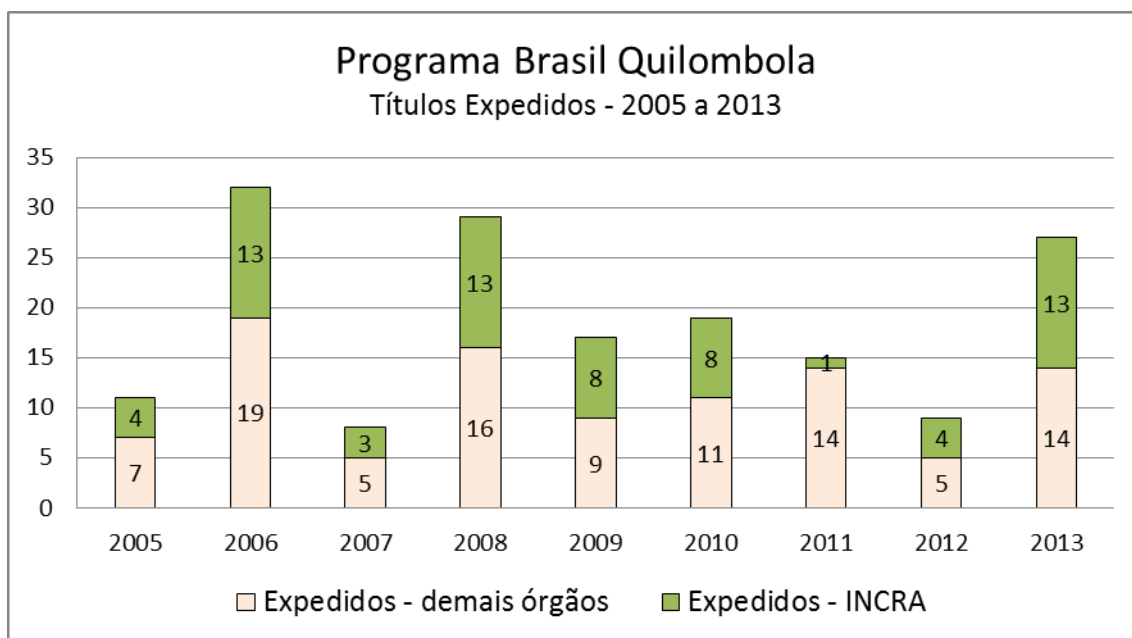


Figura 08: PBQ. Títulos Expedidos – 2005 a 2013. Fonte: INCRA

Outra hipótese que repercutiu nos movimentos sociais, academia, nos vários canais da mídia (ver nota no fim do artigo) e no seio das próprias repartições públicas ligadas ao tema foi a então possível

“desestruturação do INCRA”, onde a autarquia, no pior dos cenários, seria minimizada a um papel simbólico dentro da estrutura do poder executivo ou seria até mesmo extinta, sendo suas atribuições distribuídas entre outros órgãos federais ou mesmo a partir de convênios com entidades dos governos estaduais ou municipais. Apesar de o INCRA não ter sido extinto e a regularização de territórios quilombolas ainda ser uma atribuição desta autarquia, nota-se que, em parte, essa hipótese se mostrou coerente para outras políticas, haja vista que várias atribuições que haviam muitos anos eram desempenhadas pelo INCRA foram realmente remanejadas para outros órgãos, como a política de acesso a créditos para moradia rural (foi criado o Minha Casa Minha Vida Rural), a aquisição de créditos e renegociação de dívidas do PRONAF (passou a ser efetuada em parceria com o Banco do Brasil) etc., o que não nos permite refutar totalmente a possibilidade de que outras alterações na estrutura do órgão foram ventiladas, inclusive a que sustenta a ideia de que o PBQ deixaria de ser uma atribuição do INCRA.

Porém, uma hipótese que nos parece sólida tem suas bases fundadas justamente no instrumento legal que ampara toda a política do PBQ no que se refere à regularização de territórios quilombolas, que é o Decreto 4887 de 2003. Ocorre que, no dia 18 de abril de 2012, o ministro do Supremo Tribunal Federal - STF César Peluso, relator do processo que julga a constitucionalidade do referido decreto (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3239), proferiu seu voto pela

procedência da ação e, portanto, pela inconstitucionalidade do decreto questionado. Entretanto, “em respeito ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos que, de boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988”, decidiu modular os efeitos da decisão para “declarar bons, firmes e válidos” os títulos de tais áreas, emitidos até agora, com base no Decreto 4.887/2003.

Com o pedido de vistas da ministra Rosa Weber, o julgamento foi interrompido, o que, porém não afasta definitivamente a instabilidade gerada pela possibilidade de declaração de inconstitucionalidade do principal instrumento normativo da política de regularização de territórios quilombolas e a consequente invalidação dos atos administrativos executados pelo Estado com base nesse decreto.

O Programa Brasil Quilombola no estado do Amapá

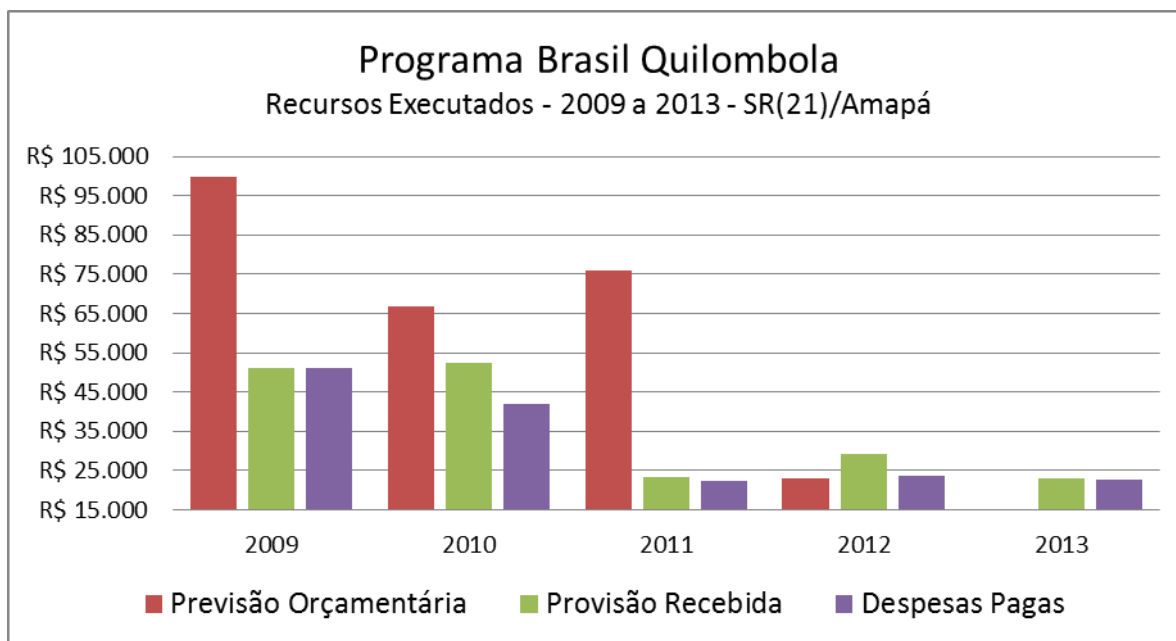
As considerações realizadas a respeito do PBQ em âmbito federal geram elementos introdutórios para a análise da implementação dessa política no estado do Amapá. No contexto da região amazônica, o território do Estado do Amapá se destaca pela proporção de unidades de conservação federais (ICMBIO), estaduais (SEMA/AP) ou municipais, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária ou mesmo glebas de terras arrecadadas e registradas em cartório em nome do INCRA ou do Governo do Estado do Amapá – GEA que estão à espera de destinação via processo de regularização fundiária ou procedimento licitatório.

Contudo, é importante ressaltar, no contexto amapaense, a relevância das comunidades de remanescentes de quilombos para as políticas públicas de ordenamento fundiário e acesso a terra. Segundo levantamento da SEAFRO/AP foram identificadas no Amapá cerca de 140 comunidades

remanescentes de quilombos. Silva (2012), ao realizar o diagnóstico da política de regularização de territórios quilombolas no Amapá aponta que, deste universo, apenas 30 possuem a certidão de auto-reconhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares – FCP. Dentre as comunidades certificadas, apenas 03 tiveram seus títulos de domínio da terra emitidos: Curiau (FCP), Mel da Pedreira (INCRA) e Conceição do Macacoari (INCRA), todas localizadas no município de Macapá.

No que se refere ao andamento dos processos administrativos para regularização desses territórios no INCRA, Silva (2012) aponta ainda que os relatórios técnicos de identificação e delimitação - RTID das comunidades do Rosa (município de Macapá) e São Raimundo do Pirativa (Santana) já foram publicados e estão aguardando o cumprimento da fase de contestações, conforme prevê o Decreto 4.887/2003. Outras 8 comunidades contam com o RTID parcialmente elaborados, a saber: Ambé, São Pedro dos Bois, São José do Mata Fome, Lagoa dos Índios, e Ilha Redonda (localizados no município de Macapá), Cinco Chagas do Matapi e Engenho do Matapi (Santana) e Cunani (Calçoene). Nas comunidades de Ressaca da Pedreira, São Tomé do Aporema, Kulumbu do Patualzinho, Carvão, Mazagão Velho, Igarapé do Palha e Nossa Senhora do Desterro e Curralinho não foram iniciadas quaisquer atividades para elaboração dos RTID's.

Contudo, apesar da grande demanda por ações de regularização de territórios quilombolas no Amapá, nota-se que o mesmo processo de contingenciamento de recursos ocorrido em âmbito federal a partir de 2012 também se faz presente na Superintendência Regional do Inca no Amapá – SR(21). Conforme ilustra a Figura 09, os valores orçamentários/financeiros sofreram uma drástica redução no ano de 2012 em comparação com os anos anteriores. Apesar de que não foram divulgados os valores da previsão orçamentária da SR(21)/AP no ano de 2013, pode-se constatar que o mesmo processo de redução dos valores se repetiu em relação às provisões recebidas e despesas efetivamente pagas.



Em síntese, esses números revelam as dificuldades dos órgãos públicos em efetivar as políticas de regularização dos territórios quilombolas, tal como previsto no artigo 68 da constituição federal de

1.988. Não bastasse esses obstáculos derivados diretamente de uma conjuntura política que extrapola as fronteiras do Estado do Amapá, vários outros fatores cooperaram para esse quadro de estagnação. Um desses fatores se deve ao fato de que as políticas tradicionais de regularização fundiária do INCRA no estado do Amapá, desde as ações discriminatórias e arrecadatórias de glebas de terras públicas das décadas de 1.970 e 1.980, apresentaram avanços pouco significativos, contemplando a titulação de imóveis de forma pontual e assistemática.

Nesse contexto, os imóveis situados no interior de comunidades remanescentes de quilombos não constituem uma exceção. A maioria das terras ocupadas por quilombolas e não-quilombolas nas áreas reivindicadas pelas comunidades negras nunca foram objeto de titulação por parte do INCRA, constituindo, portanto, em posses, nem sempre mansas e pacíficas, localizadas em terras públicas. A instabilidade jurídica que a inoperância das políticas públicas gerou nessas áreas acaba por desencadear um fator de extrema relevância para o entendimento dos desafios da implantação dessa política pública no Amapá, que é o agravamento dos conflitos pelo uso dos recursos naturais (terra, água etc) e a disputa pelo poder sobre o território e as populações que aí residem.

Gestão do território, gestão de conflitos.

Atualmente, a implementação das políticas de garantia de acesso à terra das comunidades remanescentes de quilombos, notadamente relacionadas ao Programa Brasil Quilombola – PBQ encontra bastante dificuldade no que tange à gestão dos conflitos que ocorrem nessas áreas. Exemplos de conflitos são abundantes e envolvem basicamente quatro grupos: 1) quilombolas, 2) posseiros não-quilombolas, 3) proprietários de terras e até mesmo 4) União, Estado e municípios. Como exemplo da participação direta do poder público na configuração de um conflito territorial, pode-se citar o caso do ICMBIO na questão que envolve os limites do Parque Nacional do Cabo Orange e o território reivindicado pela comunidade remanescente de quilombos do Cunani. Contudo, vários outros casos que envolvem esses grupos podem ser elencados sem grande esforço: da comunidade do Ambé, que vem constantemente sendo invadida por posseiros nas margens do rio Pedreira e tendo suas áreas de uso comum cercadas por fazendeiros não-quilombolas, inclusive com a anuência do Instituto de Ordenamento e Gestão Territorial do Estado do Amapá - IMAP; da comunidade do Curiau, que se tornou conhecida pelas disputas judiciais relacionadas à invasão e instalação de um loteamento popular em parte do seu território; das disputas que envolvem a comunidade de São José do Mata Fome, que foi acionada juridicamente por posseiros que ocupam suas terras há várias décadas etc.. Em síntese, conforme aponta Silva (2012) a maioria absoluta das comunidades quilombolas do Amapá apresentam ocorrência de conflitos territoriais pelo uso da terra, água e/ou poder nos últimos anos, seja envolvendo áreas no interior ou no entorno de seu território.

Em consonância com a análise de Silva (2012), o Bispo de Macapá, Dom Pedro José Conti e a Comissão Pastoral da Terra, entregaram no dia 14 de abril de 2014 uma carta ao Governador do Estado do Amapá e às autoridades públicas que gerenciam as políticas territoriais e ambientais no estado, onde a Diocese de Macapá manifesta:

(...) sua preocupação com a situação de violência e de violação dos direitos humanos e sociais que está se alastrando nas terras do nosso Estado e que está atingindo, de

maneira especial, as comunidades tradicionais de quilombolas, ribeirinhos e posseiros do antigo município de Macapá (Macapá, Santana, Itaúbal e Cutias do Araguari).

Segundo a referida carta, a grilagem de terras públicas vem trazendo consigo a expansão desordenada do agronegócio que, aliada ao desrespeito e a falta de fiscalização da legislação estadual que normatiza os procedimentos para o licenciamento ambiental, abre caminho para a derrubada de casas, destruição de roças e despejo de famílias de suas posses *das quais sobreviviam pacificamente há muitos anos*.

Todavia, várias são as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos para lidar satisfatoriamente com essas questões. Segundo o Decreto 4.887/2003, é responsabilidade do INCRA realizar o suporte jurídico àquelas comunidades que protocolaram o pedido de regularização de suas terras. Porém, na prática, percebe-se uma grande dificuldade em se atender essas demandas, seja pela elevada carência de recursos humanos na autarquia ou mesmo pela própria complexidade dos casos que chegam à sua esfera de atuação.

Contudo, outro fator que merece destaque é a falta de sistematização de um instrumento oficial que supra as necessidades de identificação, catalogação, análise e gestão desses conflitos e que seja capaz de orientar as políticas públicas que se propõem a ordenar a malha fundiária ou a criar condições de garantir um acesso e regularização de terras públicas, como é o caso do Programa Terra Legal - MDA, do Programa Brasil Quilombola – PBQ e dos Territórios da Cidadania; e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC gerido pelo Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, no âmbito do governo federal. Tal instrumento pode ser entendido, *a priori*, como uma espécie de banco de dados geograficamente espacializados dos conflitos territoriais que envolvam as comunidades quilombolas.

Deriva da existência desse banco de dados, analisado sob variáveis ambientais, geopolíticas e produtivas, a possibilidade de identificação de um padrão geográfico dos conflitos territoriais, que tem como pano de fundo as disputas pelos recursos naturais (terra e a água) e/ou fatores sócio-culturais, como o poder político que permeia as relações entre quilombolas, posseiros, proprietários e poder público, nas perspectivas apresentadas pelas categorias de poder sobre o território, especialmente a posse, exploração, domínio, gestão e reivindicação.

Contudo, emerge daí a própria dificuldade de uniformização dos critérios de reconhecimento do que pode ser identificado ou não como um conflito territorial. O desafio, nesse contexto, passa necessariamente pelo estabelecimento de um conceito obtido a partir de um consenso entre as instituições mais diretamente envolvidas no processo, como INCRA, MPF, IMAP, CPT, ICMBIO, Defensoria Pública etc. para que, a partir daí, seja possível estabelecer estratégias de atuação conjunta e verdadeiramente integradas para a gestão dos conflitos territoriais e, em consequência, das políticas públicas de regularização dos territórios quilombolas e da promoção da igualdade racial e dos direitos humanos.

Considerações Finais

Diante do exposto, entende-se que a Geopolítica é um importante instrumento para o entendimento

das lógicas de ascensão, manutenção e ampliação do poder sobre o território na Amazônia, não somente sobre a perspectiva dos Estados, mas também num olhar para esses processos de disputa no interior de suas próprias fronteiras, onde uma série de atores se inter-relaciona em busca do atendimento de seus interesses e demandas no espaço geográfico. Nesse sentido, compreender melhor a lógica de disputa pelo território constitui-se numa prerrogativa para a melhoria da atuação do Estado, especialmente quando da elaboração e execução de políticas públicas de planejamento e ordenamento da estrutura fundiária, seja no espaço urbano ou rural, tal como o PBQ.

Em outras palavras, deveríamos admitir a possibilidade de um planejamento territorial para a Amazônia que realmente seja pautado sobre os compromissos de Estado, e não de governo, que apresente premissas estáveis e que, num plano efetivo, se fundamente como um amplo projeto de nação e que não seja sujeito às conveniências de um determinado governo, que muitas vezes é refém dos compromissos assumidos no financiamento campanhas eleitorais e de outras conveniências que surgem no cotidiano de suas ações. Nesse contexto, seriam criadas condições mais eficientes para a gestão dos conflitos geopolíticos (pelo menos sob a perspectiva do Estado), oferecendo uma instância mais democrática para a negociação dos interesses das várias territorialidades.

Nessa proposta, caberia ao Estado, além do estabelecimento de um ZEE que considere as demandas técnicas, científicas, sociais, estratégicas e políticas que envolvem a apropriação do território amazônico, a gestão dos trunfos geopolíticos tangíveis e intangíveis que se manifestarão nas ações dos mais diversos atores no decorrer do processo de disputa pelo poder sobre esse território, de forma a garantir a implementação do ZEE sem ingerências externas, gerando assim um ambiente de estabilidade jurídica e de credibilidade das decisões tomadas numa espécie de pacto para o desenvolvimento da Amazônia. Esse objetivo passa, essencialmente, pela iniciativa do Estado, e não do governo, de equilibrar as forças de irradiação do poder geopolítico a partir de premissas eleitas pelas populações envolvidas de forma democrática e participativa.

No contexto da identificação das seis categorias de apropriação do poder, é importante ressaltar a necessidade de se realizarem reformas nas institucionais oficiais, sobretudo nas instâncias do poder executivo e judiciário, com vistas à modernização de processos de gestão do território e dos conflitos. Sendo assim, ao Estado cabe um papel estratégico e fundamental, enquanto ator causador e gestor desses conflitos, que deve atuar na modernização de suas estruturas administrativas e trabalhar para a eficiência das instituições oficiais que lidam com o planejamento e gestão territorial, voltando sua atuação também na gestão dos trunfos geopolíticos como ação prioritária, além de buscar mecanismos de utilização do chamado poder inteligente para a solução dessas demandas.

No que se refere à avaliação do PBQ, entendemos que são vários os desafios a serem enfrentados. A própria instabilidade jurídica no que diz respeito aos próximos passos do julgamento da ADI-3239 já vem causando sérias transformações na forma como o governo encara a questão da regularização de territórios quilombolas, reduzindo ao máximo os investimentos ligados à indenização via desapropriação por interesse público (Ação 0859) desde o início da votação da constitucionalidade do Decreto 4887/2003. Contudo, esse fator isoladamente não é suficiente para explicar a complexa trajetória de dificuldades na implantação dessa política. É possível constatar que fatores relacionados

à instabilidade, complexidade e excesso de burocracias das sucessivas Instruções Normativas publicadas pelo INCRA também explicam, em parte, a baixa efetividade da política e a morosidade com que os processos são concluídos. Os quadros de servidores do INCRA extremamente reduzidos (especialmente na região norte e no Amapá) e que não contam com nenhum programa de capacitação e/ou qualificação específica para atuarem no PBQ também é apontado como um fator de extrema relevância, assim como a crise institucional vivida pela autarquia há pelo menos duas décadas.

Todos esses fatores, quando avaliados em conjunto, nos leva à conclusão de que o PBQ, enquanto política pública de gestão do território, apresenta características de uma política que foi mal concebida, fundada sob bases institucionais e jurídicas muito frágeis e que não se mostra capaz de mudar suas perspectivas a curto prazo, seja por dificuldades técnicas, jurídicas políticas e institucionais. A não ser que mudanças drásticas sejam operadas, sobretudo no que diz respeito à melhoria da qualidade e quantidade do quadro de servidores, da simplificação e desburocratização da Instrução Normativa INCRA 57 de 2009 e da priorização da regularização de territórios quilombolas em termos orçamentários por parte do governo federal, o quadro atual de estagnação deverá se perpetuar por vários anos.

Referências

ADORNO, L.F.M. A Abordagem Geopolítica no Final do Século XX: novos e velhos paradigmas. Boletim Goiano de Geografia. Vol. 17, nº2 – Jul – Dez 1997.

BECJKER, B.K. Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados 19 (53), 2005.

BRAGA, S.R. Sensos, Consensos e Dissensos: Itinerários geopolíticos de Ratzel a Lacoste. Revista de Geopolítica, Ponta Grossa – PR, V.2, nº1, p 146 – 163, jan – jun 2011.

COSTA, W.M. Geografia Política e Geografia: Discursos sobre o território e o poder. Editora Hucitec. São Paulo: 1992.

MELLO, N.A. de. Políticas Territoriais na Amazônia. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. Território e Gestão Ambiental na Amazônia. Terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

NYE JR., J.S. O futuro do poder. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

ROCHA, M.I.C. Estado e Governo: Diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. Revista UNIARA, nº 21/22, 2008/2009.

SILVA, M.G. Territórios Quilombolas no Estado do Amapá: um diagnóstico. In: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia – MG. 15 a 19 de outubro de 2012.

VESENTINI, J.W. Novas Geopolíticas: As representações do século XXI 2ª Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2003.