

**42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**  
**SPG 33: Quantificação, Estado e conhecimento social**

Do direito à política pública: a produção social da política quilombola no Instituto  
Nacional de Colonização e Reforma Agrária do estado do Rio de Janeiro

Maira de Souza Moreira<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia e Direito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Este trabalho contou com o apoio da CAPES. E-mail: maira2513@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

No estudo produzido, abordamos o Estado a partir de um enfoque etnográfico, analisando a construção social da política quilombola. Trata-se de estudar o “Estado em ação”, conforme algumas definições que se tornaram clássicas no campo de estudos das políticas públicas, embora aqui tal expressão tenha consequências diferentes daqueles estudos. Adentramos o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas da Superintendência Regional (SR-07), correspondente ao estado do Rio de Janeiro, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no interior do qual, entre outras ações e atribuições, é forjada a Política de Regularização de Territórios Quilombolas.

Buscamos investigar a construção social da política quilombola, sem nos determos em forças exógenas ou submersas numa estrutura que determinaria a ação dos atores, de modo que fosse possível conhecer a política quilombola que é produzida a partir do que os próprios atores apresentam, de suas associações, de como explicam o que fazem e do conjunto de controvérsias que definem a cada momento o que conhecemos como "política quilombola", não como dado adquirido mas construído (Latour, 2012). Assim, mobilizamos o quadro de referência da sociologia das associações e das controvérsias para tecer um relato ator-rede acerca da construção social da política quilombola no serviço de regularização de territórios quilombolas da SR(07).

Como os servidores, antropólogos, agrônomos e outros atores, inclusive os próprios quilombolas, produzem a política quilombola no interior do INCRA? Neste trabalho, portanto, damos especial relevância ao cotidiano dos servidores do "Serviço Quilombola", embora também tenhamos a preocupação de percorrer outros pontos da rede que procuramos tecer em nossa descrição, no intuito de multiplicar algumas importantes relações que fazem da "ação estatal" uma ação heterogênea. Assim, nos afastamos de alguns estudos que contribuem para percepção do Estado como um todo homogêneo e hermético, e da sociedade como uma matéria que ingressa nele, permanecendo ele e ela como entidades separadas, forças ocultas, ou variando entre um "real" e um "ilusório".

A política pública abordada no presente estudo está regulada pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e pelo Decreto nº 4.887/2003, bem como por outras normas cuja circulação transcende as fronteiras nacionais, sendo a própria dinâmica de regulamentação da política objeto de controvérsias, que variam entre aspectos formais de produção do direito ao alcance dos enunciados da norma, como a noção de "terras tradicionalmente ocupadas". O artigo 68, se não inaugurou uma relação entre o Estado e os grupos sociais que demandavam direitos sobre territórios, ao menos propiciou novas interações, e, portanto, novos desafios, colocados para aquele no sentido de produzir respostas ou promover ações relacionadas com a demanda contemporaneamente inscrita em seu universo formal.

Com a construção destes novos direitos, que Souza Lima e Castro (2008) chamam de “direitos diferenciados”, decorrentes de disputas marcadas por grandes tensões e debates entre diversos grupos com interesses conflitantes, tanto na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 quanto no decorrer das regulamentações posteriores, o Estado passou a realizar uma série de atos voltados à criação e consolidação de uma instância que passaria a atuar na implementação da política quilombola.

Descrevemos o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, de modo a atentar também para as quantificações produzidas no serviço, considerando principalmente como explicam o que fazem no interior da instância estatal e no curso de ação que constitui a política quilombola. Desta forma, abordamos a produção dos procedimentos administrativos, de produção de laudos, arquivamentos promovidos pelos servidores, entre outras ações.

Desta forma, não buscamos apenas descrever a estrutura (como metáfora arquitetônica) mas também as suas justificativas, no sentido de tornar evidentes as conexões existentes e desdobrar comentários a partir da associação entre a política quilombola e o Instituto que possuía conexões e atores específicos em torno das ações voltadas ao rural e vinculadas com demandas relacionadas à luta pela terra. Não buscamos, a partir deste movimento, dar pulos ou saltos em direção a dimensões “macroestruturais” da política, mas localizá-la, sobretudo, no serviço que passamos a acompanhar.

## 1 A chegada ao campo de pesquisa

Num primeiro olhar, pensamos que o serviço quilombola e o próprio Inca se assemelhavam a muitas outras instâncias estatais pelas quais já circulamos. Encontramos mesas, cadeiras, estantes, caixas com arquivos, cafeteiras, canecas, papéis, muitos papéis, alguns servidores andavam com crachás de identificação com o símbolo da entidade. Ora, num primeiro momento, o cenário parecia não incorporar qualquer novidade; romper com esse olhar é o desafio do estranhamento e da perplexidade. De fato, a novidade estava em haver um serviço quilombola no âmbito da autarquia, e aquele grupo de servidores tratar-se, em sua maioria, de antropólogos, num cenário que, até o ano de 2003, era constituído majoritariamente por agrônomos, ou seja, a novidade era o próprio serviço quilombola. Ingressamos num tipo específico de instância estatal a ser conhecido e compreendido.

O local em que se realiza a política quilombola não poderia ser compreendido como um "contexto" que reflete de forma integral aquilo que é produzido em outras instâncias, que pairam sobre suas cabeças ou como estruturas fixas logo abaixo de seus pés, desafiando-nos, portanto, a conhecer a forma que o "social" ganhava a partir daqueles atores. Com a nossa chegada no serviço quilombola, Antônio se mostrou um importante agente integrador, apresentando-nos a quem chegava, contribuindo para nossa inserção no cotidiano do serviço.

Um dado bastante relevante da inserção em campo é que o grupo com o qual iniciamos a pesquisa é constituído por pessoas que possuem experiências de pesquisa, mas não de serem pesquisadas. Esse era um tipo de exposição e de lugar com os quais não possuíam familiaridade, tão acostumados que estavam em contribuir com pesquisas sobre as comunidades quilombolas com as quais trabalham.

Pouco tempo depois de nossa inserção no campo, perguntamos se em algum outro momento haviam sido pesquisados, ao que responderam que não; suas experiências mais próximas disso consistiram em dar entrevistas sobre seu trabalho acerca de um caso específico, ou aspectos do conflito em uma dada região. Nunca, até aquele momento, naquele setor específico, "*o que fazem*" tinha sido alçado ao lugar de tema de pesquisa, à posição de centralidade em um trabalho.

## 2 O Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas

Na parede da sala do serviço quilombola, encontra-se afixado um grande *paper* com um esquema que informa as etapas dos procedimentos administrativos de regularização de territórios quilombolas, segundo o que foi estabelecido pelo Decreto 4.887/2003 e pela Instrução normativa nº 57/2009. É o primeiro a revelar uma série de informações sobre o que é feito naquele lugar, embora a um observador que não tenha o mínimo de familiaridade com o tema, apenas ofereça alguns primeiros termos sobre os quais perguntar a fim de decifrá-lo. Concomitantemente, o fluxo cumpre o papel de apresentar cada uma daquelas etapas como dados a serem considerados pelos servidores, por nós e quem ali chegar, como sendo - o procedimento.

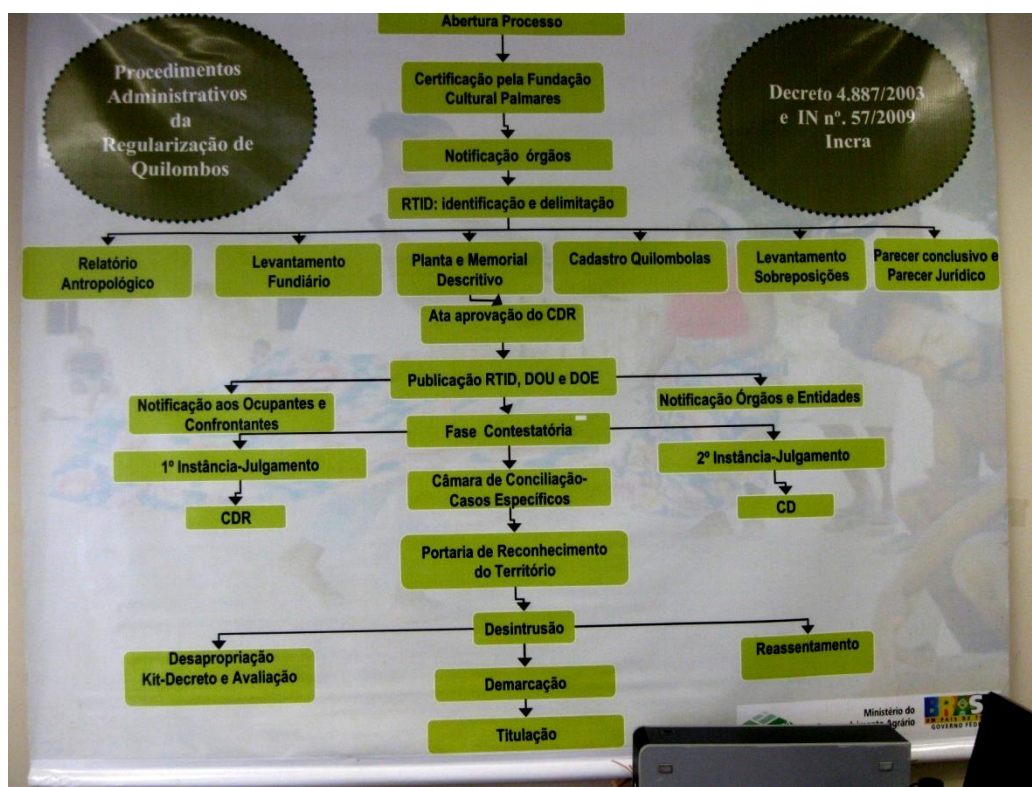


Figura 1 - Fluxograma da Política Quilombola. Foto: Maira Moreira.

Mas a política quilombola não se resume à execução dessas etapas, conhecê-las é indispensável para explicar o que aqueles atores fazem, mas descrevê-las não basta para alcançar o conjunto que passava a garantir que aquelas ações ocorressem e tivessem continuidade. No momento em que iniciamos o trabalho de campo, o serviço quilombola

era uma série de caixas e móveis desmontados, cada qual com os nomes dos servidores aos quais se destinavam. Existia uma equipe que ainda não conhecíamos. Antônio, antropólogo, aos poucos procurava organizar o espaço, identificando as mesas e posicionando o que seria o espaço de cada funcionário.

Nesse momento, nos perguntávamos por que todo aquele tempo e desgaste para identificar qual a mesa de cada servidor, considerando que para nós todas pareciam iguais. Mais tarde, compreendemos que há uma grande importância conferida às mesas e não à toa, cada uma delas estava com o nome do respectivo usuário. Grande parte do tempo os servidores do serviço quilombola passam junto a uma mesa, quando estão ali, no "escritório", no interior do INCRA. Lentamente, formava-se novamente o "serviço quilombola". Perguntados por que não haviam contratado uma empresa de mudança para agilizar aquela etapa, como é sabido que outras instituições o fazem, os servidores não hesitavam em responder que o INCRA estava "quebrado".

No lado esquerdo da sala do serviço quilombola, ficam os servidores responsáveis pelo "Cadastro" (de imóveis rurais), uma das atribuições do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; e no direito, os que respondem pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Cartografia e Regularização Fundiária. A chefia da divisão, na qual se integra o serviço quilombola, encontra-se em uma sala separada dos demais servidores. Antropólogos costumam ficar entre antropólogos, cartógrafos entre cartógrafos e engenheiros agrônomos igualmente ficam entre si, com exceção de Waldir Ferreira, agrônomo da equipe do serviço quilombola. Embora, na política sob enfoque, o trabalho de todos eles esteja conectado tanto pelos procedimentos de identificação e delimitação de territórios quilombolas definidos em normas e regulamentos quanto pelo "procedimento físico", um emaranhado de documentos que circulam juntos, cujos termos técnicos estão definidos no fluxograma.

A divisão do espaço corresponde às diferentes atribuições da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA, ao qual uns atribuem a tarefa de "produzir políticas fundiárias"; outros, "controlar a malha fundiária"; e, ainda, aqueles

que entendem como sendo prioritário "o trabalho para a Reforma Agrária e para os quilombolas".<sup>2</sup>

Com a utilização de divisórias, o INCRA se fragmenta entre diversos grupos de atuação e diferentes atribuições. A comunicação entre os diversos atores é feita mediante processos administrativos, que circulam no interior da autarquia federal, garantindo que os servidores se comuniquem e coordenem suas ações por meio dos documentos gerados em cada etapa do processo administrativo. Se, nas instâncias estatais, os documentos assumem importante destaque para a compreensão do que os atores fazem, como produzem e sobre o que discutem, por outro lado há um sem número de comunicações diárias, orais, não-formalizadas em documentos ou mesmo em procedimentos, que garantem em muitos momentos a continuidade das ações, embora não sejam registradas e deixem apenas traços silenciosos de seus efeitos.

Este, de fato, constitui um dos motivos para a importância que atribuímos ao estudo da política que "está sendo feita". Como constroem aquilo que chega a assumir a forma de um documento, ou de um procedimento que passa a incorporar a ação como se desde sempre estivesse ali, que conforma um certo estado de coisas e gera efeitos em outros lugares alcançados pela política, atribuindo-lhe resultados?

Naquele momento, o INCRA não passava por transformações apenas em relação à mudança de sua sede no estado, senão que a política executada ganhava novos contornos institucionais definidos através de uma Medida Provisória, cujo caráter provisório veio a ser convertido em permanente pela Lei que a confirmou. Trata-se da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016, que passou as políticas que estavam sob titularidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que passou a compor a Casa Civil da Presidência da

---

<sup>2</sup> Esta divisão representa um importante fator nas relações que são estabelecidas e como as políticas se hibridizam, pois, como sabemos tempos depois, agrônomos, cartógrafos e demais profissionais com qualificação "técnica" de ensino superior se revezavam durante sua trajetória funcional entre diferentes setores do INCRA, o que só recentemente passou a acontecer com os antropólogos, que quando constituíam um número ínfimo de pessoas dentro do órgão, eram aproveitados para o trabalho no setor quilombola, ao qual estariam melhor habilitados pela formação. Todavia, tendo a autarquia recebido mais uma antropóloga, e as chefias compreendendo que o serviço quilombola já estava "completo" e havia falta em outros setores, a antropóloga que tinha acabado de entrar para o trabalho na Superintendência, foi deslocada para a realização de afazeres "burocráticos e administrativos".

República, através do Decreto do Executivo nº 8.865, de 30 de setembro de 2016. Longe de reorganizar-se apenas uma burocracia (ou como preferem alguns, em uma chave mais contemporânea, tecnocracia), estabeleceram-se novos vínculos e extinguiram-se outros, entre diferentes instâncias estatais.<sup>3</sup>

A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi assunto dos servidores durante nossas primeiras semanas de pesquisa de campo, que a percebiam de maneira distinta uns dos outros. Enquanto alguns antropólogos lamentavam o que compreendiam como atos de enfraquecimento das ações que estavam alocadas naquele Ministério, outros servidores, como um dos cartógrafos que atua junto ao serviço, mas não o compõe diretamente, compreendia que o MDA se tratava de um conjunto de cargos políticos. Isso, na opinião dele, não justificava a permanência do órgão enquanto Ministério, destacando em seu relato a atuação de um representante do MDA na SR(07), que lá atuou e, segundo o cartógrafo, não o fez de forma a contribuir com o trabalho dos servidores, preocupado que estava em atender às demandas dos movimentos sociais. Outro antropólogo, por sua vez, explicava aquela mudança dando enfoque à execução de seu trabalho, e, por isso, a considerava, até então, uma "mudança apenas no cabeçalho dos ofícios" que precisa redigir ao longo dos procedimentos.

Se as opiniões quanto à extinção do MDA se mostravam múltiplas, por outro lado a simples existência do debate demonstrava que o momento era de transformações nos rumos da política quilombola, que passava a ser percebida pelos diversos agentes nos diferentes pontos de sua construção. Algumas dessas transformações eram percebidas já naquele primeiro momento, a exemplo da exoneração de algumas pessoas que compunham a SR(07) como delegados do MDA, a superintendente nomeada no governo anterior e outros servidores.

Nos últimos momentos de vigência do governo Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), havia sido nomeada uma nova superintendente para a SR(07), Maria Luiza Oliveira, cujas trajetórias pessoal e profissional junto ao Núcleo Especializado de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado eram reconhecidas pelos servidores do

---

<sup>3</sup> Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016. As políticas que estavam sob titularidade do MDA passaram a ser de atribuição da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que compõe a Casa Civil da Presidência da República, através do Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016 .



serviço quilombola como uma atuação comprometida. Além disso, avaliavam sua participação no INCRA como – "ética", "interessada", "gostava de trabalhar", "ela estava preocupada em fazer o trabalho andar". A superintendente não completou seis meses na SR(07), sendo exonerada tão logo assumiu o governo interino (com a legitimidade questionada pelos servidores do serviço quilombola), tendo em vista o afastamento de Dilma Rousseff para julgamento no procedimento de *impeachment*, posteriormente confirmado, o que gerou grande instabilidade para o que seria então feito da política quilombola.

Mudanças perceptíveis para as ações do serviço quilombola ocorreram durante a gestão de Maria Luiza Oliveira. As "ações prioritárias" poderiam ser discutidas a partir das demandas colocadas para a equipe do serviço quilombola pelas demais instâncias envolvidas com a política (como a DFQ, e outras instâncias do INCRA, inclusive a própria Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária), mas também seriam consideradas de modo efetivo as prioridades estabelecidas pela própria organização das comunidades quilombolas no estado, inclusive com a produção de Atas que pudessem atestar as ações realizadas e as que se encontravam pendentes. O instrumento para dissolver as controvérsias quanto às ações prioritárias naquele momento seria uma "Mesa" (reunião) específica para a pauta quilombola no estado, de forma independente das reuniões ampliadas das quais participam Superintendente e as Chefias das diferentes Divisões do Instituto, movimentos sociais do campo e movimento quilombola (Associação das Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro - ACQUILERJ e Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ).

Os antropólogos estavam receosos de que o novo Superintendente não mantivesse a realização da "Mesa", cuja data estava indicada na ata que resultara da última. A respeito deste momento um dos antropólogos destaca:

Quando a Maria Lúcia estava aqui, ela queria dar mais independência ao serviço quilombola. (...) Era um momento realmente em que nós poderíamos ter feito muita coisa. Inclusive, a mesa quilombola aconteceu nesse período. (Gabriel Fernandes).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> TRECHO DE UM CADERNO DE CAMPO. Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Serviço de quilombo. "Mesa quilombola": reunião na qual as chefias do Incra-RJ e os membros do serviço quilombola se reúnem com representantes das comunidades quilombolas do estado do Rio de Janeiro para

No momento em que ingressamos no campo, José Augusto dos Santos, ex-candidato a Deputado Estadual pelo Partido Social Democrata Cristão (PSDC), tinha acabado de assumir o cargo de Superintendente do INCRA. Um tipo ideal do que os funcionários do INCRA (não apenas os do serviço quilombola) chamam de "quadros políticos", expressão utilizada para distingui-los daqueles que seriam os "quadros técnicos": os segundos com mais legitimidade interna do que os primeiros. Um superintendente que muitos naquele momento se perguntavam: "qual a finalidade de o colocarem ali?".

Os servidores costumam se organizar de modo a considerar como relevante "quem" está ocupando posições dirigentes na instituição (ou seja, funções de direção, chefias, coordenação, entre outras), o que em muitos momentos determinará os limites e as possibilidades de suas ações, bem como as justificativas utilizadas para ela, visando sua aprovação por aquele. Lançando mão de termos usados pelos atores, "quem" ocupa determinará a "gestão" mais ou menos "eficiente" da política e da autarquia. De fato, como em alguns momentos sentimos a necessidade de informar algum detalhe acerca de nossa proposta de pesquisa, a resumimos como uma proposta de "estudar o Estado", ao que os servidores responderam de forma variada entre "o Estado não existe, são relações" (Gabriel Fernandes) ou "O Estado são pessoas" (Luciana Moura).

Naquele momento, a quantidade de "mudanças" pelas quais tivesse passado um servidor do INCRA constituía-se em fator distintivo entre eles: os mais ou menos antigos. Antônio dizia que aquela era sua segunda mudança, enquanto, em momento posterior encontramos outro servidor, esperando para pegar o elevador, nos contou que passava pela sua quarta mudança de sede no estado. O "tempo de casa" para os funcionários da SR(07), durante nosso trabalho de campo, é medido em razão das mudanças de sede pelas quais passou o Instituto no estado.

Os servidores que trabalhavam com a política quilombola, embora tivessem a preocupação em conhecer algumas das controvérsias em destaque no presente, envolvendo a política com a qual trabalhavam, ainda inteiravam-se das muitas controvérsias que fizeram parte da criação e constituição de cada um dos procedimentos

---

as primeiras apresentarem o que está sendo feito e as segundas explicitarem suas demandas e prioridades. Veremos que esses momentos são fundamentais para formular "as prioridades" de ação do Serviço Quilombola.

estabelecidos para a regularização de territórios quilombolas no INCRA. Além disso, quando perguntados, mencionavam alguns detalhes do curso da entidade que passou a ser titular da política, como ter sido "criadora de alguns municípios e estados", e em alguns municípios "o Superintendente do Incra em alguns momentos de sua história, foi mais importante que Prefeitos". Costumam citar o caso de Roraima como um exemplo destas afirmações, ao passo que não entram em detalhes sobre as disputas travadas naquele período em torno das políticas executadas pela autarquia. Antônio nos indicava que os melhores narradores da história do Incra são os funcionários mais antigos, "os velhos" da casa. Alguns antigos servidores, por seu turno, tinham memória do período de criação do Incra (1970) e do momento de extinção do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e do INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário). Sobre o IBRA, a percepção é de que consistia em uma entidade forte, que inovou em muitas coisas em matéria de administração fundiária.

Naquele momento, o cadastro de imóveis rurais era feito via microfilmes, até hoje utilizados pela autarquia. Atualmente, são manuseados por um único funcionário, Alfredo, com o qual brincam os servidores do serviço quilombola, que dividem o espaço da sala com ele e as máquinas de consulta aos microfilmes, dizendo que quando o servidor se aposentar, aquela técnica será extinta no órgão.



Figura 2 - Leitor e arquivo de microfilmes. Foto: Maira Moreira.

Alfredo nos conta que, assim, buscava-se ter o registro da ocupação no máximo de áreas quanto fosse possível; não à toa, eram de fato minúsculos "filmes" que conferiam durabilidade aos documentos de cadastro de imóveis feitos à época. Luciana, uma das antropólogas, nos contou que para fazer um dos Relatórios Antropológicos, precisou consultar os microfilmes, pois a comunidade quilombola indicou que havia feito no IBRA, algumas décadas atrás, um cadastro dos imóveis que compunham o território reivindicado, "para tentarem formalizar que estavam ali, isto em 1968" (Luciana Moura). Com efeito, a maior parte das ações realizadas no Instituto dependem, em grande medida, dos objetos que estão envolvidos com a continuidade do trabalho, a duração conferida por um documento e ao que agentes fizeram em outras épocas e lugares e que tem seus efeitos estendidos até o presente.

O antropólogo que nos recebeu no campo estava imerso entre caixas de processos, destoando de qualquer idealização que se faça do trabalho antropológico

como um trabalho em campos abertos. Lembramo-nos de uma pergunta de Latour e Woolgar em *Vida de Laboratório*: "E o que dizer dos antropólogos de gabinete que jamais estiveram em campo?" (1997, p. 13). Nosso grupo não pode ser caracterizado como se nunca tivesse realizado inserções no campo, mas, de fato, passava bastante tempo imerso no "escritório" (denominação dada por um dos antropólogos para diferenciar do tempo em que está em "campo").<sup>5</sup> São termos que demarcam diferentes territórios de ação e interação que constituem o cotidiano destes atores. Entre o *campo* e o *escritório*, aquele grupo de profissionais e técnicos possui determinada forma de organização, modos de comunicação, estabelecem um conjunto de vínculos, erguem fronteiras e, até o momento, não havia sido feito nenhum investimento de conhecê-los e compreendê-los.

O serviço quilombola recebe visitas frequentes de outros servidores da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Passavam ali servidores do Cadastro ou da Cartografia, em geral para comentar acerca de algum fato que envolvesse o Incra, ou sobre alguma nova informação veiculada nos jornais de grande circulação acerca das decisões governamentais que lhes afetariam, ou ainda, no caso da Cartografia, para fazer circular documentos e informações correspondentes aos procedimentos de regularização de territórios quilombolas. Em algumas dessas visitas, o cartógrafo combinava datas de viagem de campo para trabalhar na marcação dos pontos dos mapas dos territórios, ou sanava dúvidas dos antropólogos acerca de alguma localidade que entrou ou não em algum dos mapas esboçados.

Na entrada do 8º andar, no qual se localiza o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, encontramos duas secretárias que trabalham como estagiárias ou auxiliares administrativas contratadas pela empresa terceirizada. São elas que atendem ao público e por isso mesmo estão entre os que chegam primeiro no Instituto, contribuindo para "ligar" os servidores de diferentes setores ao garantir a circulação de documentos. Alguns dos profissionais "do administrativo" (os autorizados) registram o trânsito dos processos no sistema eletrônico, colocando e recolocando os materiais em escaninhos, fazendo os processos subirem e descerem de andares diferentes, lançando diárias de campo dos servidores e prestações de contas. São eles que também

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada com o Antropólogo Ronaldo Vasques em 13 de outubro de 2016, na sala de almoço do INCRA-RJ.

transformam algumas das ações realizadas pelos atores naquele lugar em dados que, uma vez registrados, circulam e informam outros locais, inclusive, para fins de controle por outros atores (por exemplo, o Tribunal de Contas da União).

## **2.1 Produzindo dados no serviço quilombola**

O Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas da SR(07) iniciou suas atividades no ano de 2004, como indica o primeiro procedimento administrativo aberto para fins de regularização e titulação de comunidades quilombolas, pouco depois de criada a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), na sede do Incra em Brasília - DF. A medida se deu em conformidade com parte das ações relacionadas ao Programa Brasil Quilombola, instituído em 12 de março de 2004.

Perguntamos a um dos antropólogos, Antônio Novaes, o que havia sido feito no estado antes da existência do serviço quilombola, com a transferência da política para o âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O antropólogo respondeu que até então, a Fundação Cultural Palmares (FCP) era responsável pela execução dessa política, quando também estavam começando a ser mapeadas as primeiras comunidades.

O estado do Rio de Janeiro, naquele momento, já havia experimentado algumas iniciativas destinadas à efetivação do direito das comunidades quilombolas a seus respectivos territórios. A Fundação Cultural Palmares, titular da política pública até o ano de 2003, havia certificado algumas comunidades no estado, sendo uma das primeiras Campinho da Independência (Paraty). Além disso, o Ministério Público Federal promovia algumas das primeiras iniciativas de mapeamento, provocado pelos movimentos sociais, que denunciavam os conflitos fundiários envolvendo as comunidades negras rurais.<sup>6</sup>

No ano seguinte, em 2004, ainda não havia um Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas tal como o conhecemos no presente. A política, em formação no âmbito das Superintendências Regionais, teve suas primeiras ações na SR(07) naquele ano; a saber, foi designado um único funcionário da autarquia para ficar responsável pela

---

<sup>6</sup> Neste sentido, ver: ARRUTI, J. M. P. A. e FIGUEIREDO, A. V. de. Processos cruzados: configurações da questão quilombola e o campo jurídico no Rio de Janeiro. Boletim Informativo NUER, Florianópolis (2005), v. 2, n. 2, p. 77-94.

abertura dos procedimentos. De fato, aqueles primeiros procedimentos foram abertos por esse servidor que não possuía especialização em Antropologia e também não se tratava de um agrônomo, conforme nos relatou o antropólogo Antônio. Ainda não havia antropólogos no quadro de servidores do Incra. Em suma, compunham naquele momento o "serviço quilombola" um funcionário, uma mesa e uma cadeira destinados a atender a demanda existente.

Os processos iniciados durante a atuação da Fundação Cultural Palmares foram "herdados" (segundo a linguagem nativa) pelo Incra, correspondendo a um total de seis processos, relativos às comunidades Rasa (Búzios), Santana (Quatis), São José da Serra (Valença), Preto Forro (Cabo Frio), Caveira (São Pedro da Aldeia) e Marambaia (Mangaratiba). O Incra começava a atuar com o desafio de promover a titulação com efetiva "desintrusão" dos proprietários cujos títulos incidiam sobre imóveis sobrepostos ao território reivindicado pela comunidade quilombola (sendo esta a maior crítica aos títulos emitidos pela FCP durante sua atuação, pois não promovia desapropriações).

No Rio de Janeiro, atualmente, existem 36 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares,<sup>7</sup> o que significa que se autodeclararam quilombolas e tiveram tal ato certificado pela FCP. Destas, 23 possuem processos administrativos de Reconhecimento, Identificação e Delimitação abertos no Incra<sup>8</sup> e apenas 4 estão tituladas: São José da Serra (Valença, 2017), Marambaia (Mangaratiba, 2015), Preto Forro (Cabo Frio, 2011) e Campinho da Independência (Paraty, 1999). Essas últimas foram tituladas pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ).

Considerando as datas de abertura dos processos, é possível constatar que no ano de 2006 foi aberto o dobro de processos em relação aos dois anos anteriores, o que pode ser percebido como efeito de transformações por que passou a política naquele momento. De fato, foram incorporados novos atores, ao ingressarem profissionais com habilitação em Antropologia, no cargo de "Analistas em reforma e desenvolvimento agrário". Tratava-se dos primeiros antropólogos a integrar o quadro de servidores da

---

<sup>7</sup> Dados atualizados em 10 de abril de 2017, disponíveis em [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551). Acesso em 22 de abril de 2017.

<sup>8</sup> Dados da Tabela de controle dos "andamentos e pendências", fornecida pelo coordenador do serviço quilombola.

autarquia.<sup>9</sup> No primeiro concurso público, realizado com esta finalidade no ano de 2005, foram abertas 34 vagas para antropólogos, 5 para compor o quadro da DFQ e 1 vaga para cada uma das Superintendências Regionais do Incra.<sup>10</sup>

Após série de controvérsias acerca de sua utilidade ou não nos processos de regularização e titulação, prevaleceu a posição que defendia a necessidade de produção de relatórios antropológicos, o que ficou inscrito em Instrução Normativa interna, que os inseriu como parte do procedimento, consagrando-se assim a posição que defendia esse documento como legitimador da demanda das comunidades acerca dos territórios.

As ações dos servidores tinham como principal compromisso fazer processos avançarem. Os dados que obtivemos do serviço quilombola fazem parte do controle interno que principalmente o antropólogo que coordena o serviço realiza dos processos, para indicar a etapa em que cada um está, listando procedimentos que possuem alguma tarefa pendente e procedimentos em fases avançadas, tudo considerando a rotina que o fluxograma informa.

Um dos objetivos da política é chegar ao momento em que todas as comunidades hoje certificadas no estado do Rio de Janeiro sejam tituladas, e novas comunidades ainda desconhecidas ou que ainda não se autodeclararam quilombolas, possam, na medida em que pretenderem, autodeclarar-se, de modo que este ato seja certificado pela Fundação Cultural Palmares e dê início a um novo procedimento no Incra.

Dos 19 processos que ainda estão em andamento na SR(07), para fins de titulação das respectivas comunidades quilombolas, cerca de 10 (dez) passaram da fase de realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território, sendo eles: Sacopã (Rio de Janeiro); Caveira (São Pedro da Aldeia), Bracuí (Angra dos Reis), Pedra do Sal (Rio de Janeiro), Sobara (Araruama), Cabral (Paraty), São Benedito

---

<sup>9</sup> A Lei 11.090, de 7 de janeiro de 2005, entre outras atribuições, dispõe sobre a criação do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, entretanto a previsão de incorporação de profissionais com habilitação em Antropologia não se encontra nessa legislação, integrando apenas exigência de normas editalícias do concurso público. Além disso, a mesma legislação não indica no quadro de atribuições do Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, a atividade de regularização de territórios quilombolas, encontrando, portanto, o antropólogo e a ação de regularização de territórios quilombolas previsão específica; no Decreto Nº 4887/2003, que garante a continuidade da política.

<sup>10</sup> Trata-se do concurso regulado pelo Edital INCRA/SA/no 07, de 13 de outubro de 2005.



(São Fidélis), Alto da Serra (Rio Claro), Cruzeiroinho (Natividade), Botafogo (Cabo Frio). Destes, apenas 2, quais sejam, o Quilombo Sacopã e a Cabral chegaram à fase de publicação da Portaria de Reconhecimento, etapa em que o perímetro delimitado como sendo o território quilombola torna-se imutável. A Portaria, portanto, apresenta um marco de publicização da área delimitada e de estabilização de controvérsias que estiveram presentes na fase de delimitação do território.

Importa considerar que 7 comunidades ainda encontram-se em fase de confecção do RTID, entre elas, Prodígio (Araruama), Baía Formosa (Búzios), Boa Esperança (Areal). Outras são apresentadas pela equipe como "Quilombos pendentes", com a observação de que esta pendência se refere à definição do território, como são os casos de Rasa (Búzios), São José Pinheiro (Pinheiral) e Deserto Feliz (São Francisco do Itabapoana), e ao número de famílias quilombolas a serem cadastradas, caso de Machadinha (Quissamã).

Os dados que saltam dos Relatórios Antropológicos permitem perceber uma relação simbiótica entre o Serviço Quilombola da SR(07) e a Universidade Federal Fluminense, que surge como mais um ator presente na construção da política. Desde o início de sua atuação no estado do Rio, o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas realiza convênios com a Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional da Universidade Federal Fluminense, para que pesquisadores e pesquisadoras daquela instituição produzam a maior parte dos Relatórios Antropológicos, sendo os dois primeiros Relatórios realizados pelos próprios antropólogos da SR (07): o da Comunidade de Prodígio (Araruama) pela antropóloga Letícia Cavalcanti<sup>11</sup>, e o da Comunidade de Boa Esperança (Areal), em fase de construção, pela antropóloga Luciana Moura. De fato, 16 Relatórios Antropológicos foram feitos através de dois convênios com aquela instituição, tendo os trabalhos sido coordenados pela antropóloga Eliane Cantarino O'Dwyer. Estes relatórios se referem às comunidades de Cabral, Alto da Serra, Sacopã, Pedra do Sal, Rasa, Sobara, Machadinha e Gleba ACB (8), Bracuí, Pinheiral, Caveira, Botafogo, Cruzeiroinho, São Benedito, Deserto Feliz (7).

---

<sup>11</sup> A participação da antropóloga no presente relato é reduzida, em parte, porque estava de Licença Capacitação de três meses, depois de férias, escrevendo o Relatório Antropológico e o RTID do Quilombo Prodígio, no período em que estivemos em campo.

Considerando as disputas em torno do tópico da "política quilombola", na Assembleia Constituinte, nos espaços de debate entre atores da Universidade, dos movimentos sociais negros e outros atores estatais, além daqueles que estavam incorporados à Fundação Cultural Palmares, antes de a atribuição ser conferida ao Incra, é possível perceber também a atuação de inúmeros pesquisadores e pesquisadoras que se posicionaram em diferentes momentos de definição da política. Tanto de forma individual através da participação em debates, seminários e conferências públicas ou da elaboração de trabalhos que tiveram ampla circulação, quanto via Associação Brasileira de Antropologia (ABA), dentre os quais podemos identificar Alfredo Wagner Berno de Almeida, Eliane Cantarino O'Dwyer (UFF), João Pacheco de Oliveira, José Maurício Arruti entre outros. A maior parte destes pesquisadores colaboraram diretamente para a difusão de conceitos, concepções e práticas do fazer antropológico voltado ao estudo desses grupos.

Nesta perspectiva, após uma série de disputas, ficou definida a necessidade de produção dos Relatórios Antropológicos. Considerou-se, na SR (07), a insuficiência de antropólogos nos quadros de servidores do Incra, muito aquém da demanda demonstrada pela FCP em seus relatórios periódicos do total de comunidades autodeclaradas quilombolas, e, sendo uma política nova e controvertida, apostou-se nos critérios da *expertise* e da credibilidade conquistada pelos pesquisadores na atuação com a temática conforme foi apontado pelo coordenador do serviço quilombola. Desta forma, a elaboração dos Relatórios Antropológicos passou a ser feita por atores conveniados à SR(07).

Antônio nos relata que, enquanto isso, na Procuradoria Geral Federal, em Brasília-DF, buscava-se questionar essa construção a partir de exigências jurídico-formais de que os relatórios antropológicos deveriam ser produzidos pelo quadro de servidores da autarquia. O antropólogo nos conta alguns detalhes dessas transformações por que passou a política na SR(07).

Porque uma coisa muito importante que aconteceu aqui no Rio foi que a superintendência daqui do Rio, diferentemente de todas as outras do Brasil, conseguiu fazer um contrato com a Universidade Federal Fluminense para a produção de Relatórios Antropológicos. E isso estava bloqueado porque a Procuradoria lá em Brasília entendia que isso "era uma fraude a concurso público, porque tinha uma profissão de antropólogo no quadro, então eles que tinham que fazer o Relatório, e se tinha pouco antropólogo tinha que contratar

mais, mas não terceirizar. Isso seria uma fraude ao concurso público". Esse entendimento prevaleceu muitos anos e enquanto discutia-se se podia ou se não podia, nós fizemos um contrato, produzimos 8, a Universidade Federal Fluminense em parceria com a Fundação Euclides da Cunha, produzimos 8 e depois renovamos e publicamos mais 8, então ficamos com 16 Relatórios antropológicos prontos.

A Procuradora que deu "ok" trabalha hoje na PR-2, é a Cristiana, Doutora Cristiana. Eu até brincava com ela: "Você foi pioneira no Brasil, foi a única que aprovou" e ela: "é mesmo?". E o pessoal do Brasil inteiro ficava me pedindo cópia. "Antônio, como é que você conseguiu, manda cópia do processo". E aí eu escaneava o processo e mandava, mas ninguém conseguia. Só foram conseguir agora, recentemente, há dois ou três anos quando fizeram aquele concurso nacional. Aquele pregão nacional... Não sei o que e tal. Foi aí que andou o negócio do Relatório antropológico, mas enquanto isso, nós tínhamos uma porção. Primeiro foi Sacopã. depois Alto da Serra, São Benedito, Caveira, e foram vários que a gente foi publicando um atrás do outro, montando relatório, montando relatório. Me lembro que teve um ano que o pessoal da coordenação lá de Brasília pediu para a gente publicar o máximo que a gente podia porque estavam precisando apresentar números, porque o Incra estava sendo cobrado, com resultados, e não sei o que. (Antônio Novaes)

O parecer da Procuradoria Federal Especializada, de acordo com o antropólogo, foi o que possibilitou a continuidade das ações previstas para fazer avançar os procedimentos de regularização de territórios quilombolas.<sup>12</sup> O Relatório Antropológico havia se tornado peça fundamental do procedimento a integrar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o que indica a importância daquela mudança para o trabalho desenvolvido na Superintendência Regional.

O conjunto de dados produzidos no serviço quilombola parece indicar que a política não avança de forma linear, sendo uma construção que demanda muitas e variadas ações no sentido de garantir seus procedimentos e suas condições de produção. As ações do serviço quilombola no âmbito da SR(07) possuem características específicas em comparação a outros estados, conforme é possível concluir do relato do antropólogo. Os dados que emergem dos documentos e dos relatos nos permitem acessar diferentes informações acerca da construção da política, enquanto os servidores lançam luz em seus relatos sobre o que restava silencioso nas estantes (os Relatórios Antropológicos), sem os quais não poderiam avançar.

---

<sup>12</sup> O debate acerca da possibilidade ou impossibilidade de realização de convênios para fins de elaboração de Relatórios Antropológicos percorreu inúmeras Superintendências Regionais, por meio do Memorando Circular INCRA/DFQ/Nº 16/2008, enviados em documentos digitais por e-mail aos servidores das regionais, indicando quanto à impossibilidade de terceirização em face ao disposto no Decreto nº 2.271, entendimento posteriormente alterado no Parecer nº 0000097/2010/ EGC/CGJ/PFE/INCRA, que passou a autorizar a realização dos referidos convênios. Documentos disponibilizados pelos antropólogos do Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, INCRA, SR(07).

Mas o trabalho dos antropólogos da SR(07) não se torna menos dificultoso por conta desses convênios, uma vez que esses servidores estabelecem um controle minucioso dos materiais entregues pelos antropólogos da Universidade, tendo alguns desses documentos inúmeras anotações e versões que são cuidadosamente arquivadas no serviço em caixas, indicando que se tratam das versões originais revisadas dos Relatórios Antropológicos. Opina-se sobre questões ortográficas, de organização do texto e em relação a melhor demonstração dos critérios e formatos exigidos pelo Decreto 4.887/2003 e Instruções Normativas.

No entanto, o controle dos materiais pelos antropólogos da autarquia não é feito apenas de maneira a considerar os critérios exigidos pela norma. O controle dos Relatórios Antropológicos, principalmente quando estão acompanhados de um mapa descritivo do território, um *croqui*, em que o pesquisador que fez o Relatório Antropológico indica uma primeira delimitação do território, é feito pelos servidores considerando as controvérsias que envolvem a comunidade quilombola e os atores que têm propriedade ou exercem a posse de imóveis sobrepostos ao território, bem como controvérsias que giram em torno da política, o que também é feito quando os próprios servidores precisam elaborar a primeira proposta de território.

Luciana, uma das antropólogas, explica que muitas vezes a Universidade deixa de indicar o território no Relatório Antropológico, cabendo aos servidores da SR(07) a função de diálogo com a comunidade para este fim por meio de reuniões, idas a campo, manutenção do diálogo pelos veículos eletrônicos, entre outras medidas destinadas à tentativa de definir o território. Gabriel, outro antropólogo da equipe, também indica que eles precisam considerar "situações em que os antagonistas da política são pobres e demandam políticas também", indicando uma das ações mais complexas da política quilombola.

Uma das principais controvérsias em torno da política é a quantidade de território, contrariamente ao que fora constatado por Almeida (2005, p. 23). O argumento demográfico traduzido na máxima "muita terra para poucos pretos" passou a consistir em argumento contrário aos rumos da política quilombola, o que fica evidenciado pela preocupação dos servidores em não "dar margem" para tais

argumentos.<sup>13</sup> São mencionados, com frequência, casos de outras Superintendências Regionais em que as propostas de território pareceram exorbitantes para a equipe, tratados como casos que não devem ser repetidos, pois hoje estão sendo colocados sob enfoque pelos setores antagônicos. Assim, mencionam casos em que precisaram atuar de forma restritiva, como o caso do Quilombo da Marambaia (Mangaratiba), em relação ao qual a Universidade fez uma primeira delimitação do território levando em consideração prioritariamente os relatos da comunidade e pouco tempo depois foi preciso que os servidores negociassem com a comunidade uma nova proposta de território - "*o território possível*".<sup>14</sup> O antropólogo Antônio comenta:

Eu acho que nós aqui no Rio conseguimos algumas vitórias importantíssimas né, como foi o caso da Marambaia que era um imbróglio que vinha se arrastando aí há décadas com os quilombolas, que no início estavam sendo expulsos da Ilha por meio de ações de despejo mesmo né. Então, aos poucos as negociações, não foi trabalho nosso, a gente apenas fornecia subsídio, mas na época o Ministro Edson Santos conseguiu com o Lula um acordo, conseguiu com o Presidente Lula e com a Marinha um acordo de permanência da população lá, depois daí foi só definir como seria essa permanência. Com que tipo de território e com que tipo de regras de convivência. E aí teve uma participação também muito importante do Ministério Público, e no final eu acho que saiu um acordo que eu acho que foi muito interessante. Não foi o sonhado, mas eu acho que foi o possível e tanto a Marinha quanto os quilombolas estão insatisfeitos porque todo acordo é assim né. As duas partes ficam insatisfeitas, mas ao mesmo tempo as duas partes estão satisfeitas. A Marinha porque conseguiu um termo aceitável e conseguiu resolver o problema, o impasse, porque eles não podiam mais viver com o impasse. Porque, inclusive, tem investimentos que eles querem fazer na Ilha, mas não sabiam se podiam ou não podiam, se isso seria comprometido ou não no futuro e agora já sabem. Podem fazer seus investimentos, botar antena aqui, ou ali... Porque já sabe o que é quilombola e o que é área da Marinha e tal. Então eles estão livres para planejamento. E os quilombolas estão agora também com a segurança, que também não agüentavam mais tanta insegurança, passar décadas sem saber se vão ficar ou não ou como vão ficar, se pode ou não pode, se pode construir ou não podem, também podem

---

<sup>13</sup> Almeida (2005) afirmou que esta máxima estava relacionada ao tratamento dado às terras indígenas. No entanto, há muito se revelam inúmeras aproximações entre a questão quilombola e a questão indígena, principalmente no que tange ao conjunto de atores e de teses antagonistas que associam as duas políticas. Com efeito, o mesmo grupo de atuação (entre eles parlamentares vinculados à Frente Parlamentar Agropecuária - FPA) reveza argumentos de diferentes ordens no ataque promovido a ambas as políticas, fato que pode ser constatado através da análise dos documentos que instruem o procedimento da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada com o objetivo de inquirir a atuação do Incra no reconhecimento e titulação de terras de quilombo e da Funai na demarcação de terras indígenas, visando atacar a credibilidade da política através do argumento da quantidade de território delimitado em casos específicos, entre outros.

<sup>14</sup> Sobre o "*território possível*", podemos compreendê-lo como um dos enunciados utilizados pelos agentes para justificar o ato de delimitação do território. Sobre o poder das "justificativas", Latour (2012), em diálogo com Boltanski e Thévenot, apresenta que elas "não tem tamanho, mas, por assim dizer, deixam 'medidas' em sua esteira, pois tais expressões permitem às pessoas posicionar-se tanto quanto aos objetos em disputa. Toda vez que uma expressão é usada para justificar um ato, ela não só dá forma ao social como fornece uma segunda instrução sobre como mundos sociais devem ser formatados" (2012, p. 332).

planejar as suas vidas. Então, Marambaia foi uma vitória muito grande eu acho. (Antônio Novaes).

O *território possível* emerge como enunciado compartilhado pelos servidores do serviço quilombola, como forma de explicar a ação de delimitação dos territórios e a forma de construção da política quilombola por aquele grupo. Esse enunciado emerge como horizonte de expectativas dos servidores quanto à ação de delimitação do território e é justificado por argumentos que percorrem desde a tentativa de evitar sanções das outras instâncias de realização da política, ou mesmo manifestações dos setores antagônicos, até aparecer no relato de uma das antropólogas como materialização de um fazer antropológico que se torna, tanto quanto a própria quantidade de território, uma controvérsia, conforme podemos perceber no relato de Luciana:

Uma outra coisa muito complicada que eu vejo aqui, difícil do ponto de vista da antropologia, do trabalho, é essa coisa que o Relatório Antropológico no Incra é muito visto como uma representação, ele tem que ser uma formalização do que a comunidade quer. Eu vejo muito esse discurso, não é um consenso, não existe um consenso dos antropólogos sobre isso, não é claro na lei sobre isso, entendeu? E o que acaba acontecendo muitas vezes é que o Relatório Antropológico aqui, quando há conflito entre Estado e as comunidades, que não há um consenso, uma negociação, um croqui bonitinho fechadinho (...) Muitas vezes, eu vejo isso aparecer no Relatório Antropológico, que é a primeira fase, quando você vai botar no papel isso aparece. Então, muita gente fala "O Relatório antropológico tem que ser a representação do que a comunidade deseja". Se ela quer um Aeroporto, bota o aeroporto. Se ela quer um lixão, tem casos no Brasil - tem os dois casos -, bota o lixão.

E existe toda uma dificuldade de como encarar isso, que tem a ver com aquela outra questão que a gente já falou anteriormente, por isso talvez essas outras etapas sejam tão importantes, porque essa primeira está sendo vista como uma representação do desejo da comunidade. Eu, particularmente, não vejo assim, eu acho que essa primeira etapa não pode ser uma representação da minha vontade, tem que ser um processo de amadurecimento do Estado e da comunidade, de um acordo do que vai ser o território. Não vai ser nem o que o Estado quer, nem o que a comunidade quer. Pode até ser, mas quando tem conflito, quando a área é complicada, o antropólogo não pode simplesmente fazer uma proposta de uma área que ele sabe que não vai andar, que ele sabe que ela é insana, que ele sabe que tem gente ganhando em cima daquilo, que ela é ilícita, ou que ela é inviável... É muita falta de responsabilidade fazer isso sabe... Falta de responsabilidade do antropólogo que trabalha no Estado, você fazer um croqui de uma área que você sabe que não vai andar e ponto. Você tem que dizer pra essas pessoas que aquilo ali é inviável, e construir junto com elas, e fazer elas acreditarem que é possível construir uma coisa conjunta. E ceder. Muitas vezes você vai ter que ceder também. (Luciana Moura)

O *território possível*, mencionado pela equipe do serviço quilombola em diferentes momentos, consiste em uma compreensão do grupo acerca da atividade de definição do território, e, portanto, de um dos aspectos mais relevantes da construção da

política quilombola e da definição das ações dos servidores voltados para a consecução desta etapa.

O "território tradicionalmente ocupado" torna-se, para efeito de consolidação da titularidade por meio da política pública, "o território possível", aquele que foi negociado entre a demanda da comunidade e sua proposta de território e as demandas do Estado (da multiplicidade de atores que vai fazê-lo emergir como justificativa de um modo de ação), possuindo aquelas e essas motivações e interesses bem diferentes uns dos outros, embora, em diversos momentos, se associem na execução da política. De fato, a controvérsia quanto à quantidade de território, que varia em função dos atores afetados, da classificação da área (rural ou urbana), das situações específicas quanto aos equipamentos e a depender das circunstâncias dos casos, delinea algumas das fronteiras visíveis entre o Estado e a comunidade, e também como os servidores do serviço quilombola explicam a distinção que fazem entre si e os antropólogos da Universidade no que tange ao fazer antropológico.

A antropóloga, então, cita mais um caso em que foi delimitado o "território possível", aquele que resulta de um processo de negociação:

Vou dar um exemplo de Bracuí, minha experiência com Bracuí. O que eles queriam no começo, antes de eu chegar aqui era uma área que ia desalojar quase 300 famílias. E eles se convenceram, por nossa responsabilidade, de que aquilo não ia andar, e não à toa ficou tanto tempo parado, ficou sete anos parado e não andou. Nunca aquilo ia ser desapropriado, então, ia causar um caos social, ia ser muito complexo. Por outro lado, eu cansei de falar pra eles: "Por que vocês estão olhando pra escola?", "Por que vocês estão olhando para essa parte perto da BR?", "Olha aqui... mais pra cima do Parque, tem água limpa, eu sei que é área íngreme... Mas olha pra lá, é ali que está o futuro". Eu cansei, eu perdi, essa guerra eu perdi, eles continuaram querendo aonde eles sempre estiveram, que é na parte mais baixa. Quando eu lembrei que na doação dos Breves era a parte de baixo que eles tinham, que eles ganharam, e que é onde eles estão até hoje eu falei: "bom, são duzentos anos aí nessa parte de baixo". Eu não vou ganhar essa guerra. Ficaram aonde estão. (Luciana Moura).

Ainda sobre a atividade de delimitação dos territórios, Antônio avalia que essa sofre interferências pelo fato de a classificação das áreas variar entre o rural e o urbano, pois os territórios quilombolas sofrem uma contínua sobreposição por outros atores locais, processo que se intensifica pela crescente urbanização e incorporação das áreas

outrora classificadas como rurais numa dinâmica de aumento de ocupação não-quilombola.<sup>15</sup>

(...) aqui no Rio a gente foi muito criticado porque achavam que a gente recortava demais o território mas não tem jeito porque o Rio é um estado muito pequeno e muito populoso. Então, quase todos os territórios ou são urbanos ou estão em vias de urbanização. Só tem o São José da Serra e o Santana que são caracteristicamente rurais né. Mas os outros todos, agora, por exemplo, eu estou trabalhando na Rasa, que é em Búzios. Pra salvar alguma área rural ali é quase impossível, mas a gente está tentando. Então, se você tem na condição de quilombo urbano um território já todo ocupado por famílias não quilombolas, não tem outro jeito a não ser recortar o território, porque se você não recorta você ou causa uma comoção social, um impacto muito grande por ter que desalojar uma quantidade grande de famílias, ou então você recorta o território. E mesmo assim se você se dispuser a desalojar essa gente toda, você vai ter uma soma de recursos tão grande com as indenizações que também inviabiliza o processo. Aqui em Búzios então, nem se fala, porque se a gente fosse incluir no território todas as mansões que estão hoje lá no território tradicionalmente ocupado por eles... Você ia ter que consumir o orçamento do Incra aí de vários anos para indenizar essa gente toda. Então, é inviável né.(...)

Não houve aqui no Rio nenhum caso que seja citado como um mau exemplo no Brasil, da gente ter feito coisas mirabolantes, ou fora da perspectiva, fora da proporcionalidade, ou qualquer coisa assim.(Antônio Novaes)

No que tange às motivações dos servidores da Regional, estão preocupados em garantir que seus atos, realizados nos procedimentos administrativos, como a elaboração do Relatório Antropológico e a respectiva delimitação do território, sejam aprovados pelas demais instâncias envolvidas com a política, responsáveis por revisar o que foi realizado até então e por fazer avançar os procedimentos até a publicação do Decreto que declara os imóveis de Interesse Social e autoriza a desapropriação dos imóveis sobrepostos ao território delimitado para fins de titulação em nome da associação quilombola. E isto, para eles, embora haja variações de posições face às diferentes circunstâncias, implica em considerar como parte de suas "antecipações" os diferentes argumentos que podem ser levantados por outras instâncias e atores que podem se colocar em oposição ao que fora praticado até ali. Tais argumentos, como vimos, variam principalmente em função dos atores afetados com a política – se é a Marinha do Brasil, o órgão ou entidade gestor de uma Unidade de Conservação ou particulares – grandes ou pequenos proprietários, entre outras situações.

---

<sup>15</sup> Daí, podem se desdobrar outras controvérsias, como os critérios utilizados pela instância estatal para definir quais quilombos são considerados rurais e quais são considerados urbanos. Antônio dá uma pista, ao eleger como principal critério o adensamento das áreas, o que atribui à características do estado do Rio de Janeiro que considerou "pequeno e populoso".



Neste sentido, Antônio relata em um dos documentos que disponibilizou para análise que

(...) depois de cambalear duas vezes à direita e três à esquerda, vê um clarão no céu, e nesse clarão está inscrito um criptograma onde ele lê toda a provável história futura do processo de titulação - os pontos importantes que aparecerão no relatório antropológico; o trabalho necessário para notificações, plantas, cadastros; quantidade, peso e tipo de contestações que irá defrontar; as controvérsias possíveis com órgãos públicos e instâncias de poder; a quantidade de detentores e as possíveis ações de desapropriação. Nesse criptograma também estão inscritas as glórias e reconhecimento que irá alcançar, e as humilhações e riscos a que será exposto. Se ele for também coordenador do Serviço de Quilombos e principal agente da instrução dos processos de titulação, neste criptograma estará inscrita a carga de trabalho burocrático (no "bom" e no "mau" sentido) requerido para a execução das ações; a ordem em que serão planejadas as ações relativas a este novo quilombo dentro do planejamento geral; os recursos disponíveis e os recursos a disputar (principalmente viaturas, cartografia e procuradoria); e os valores da dotação orçamentária a ajustar com o ordenador de despesas. Sentindo novamente o chão sob os pés (sensação que escapara durante a leitura do criptograma), ele se prepara para as novas ações - as providências para a produção do relatório antropológico (Antônio Novaes)<sup>16</sup>

Os servidores consideram em sua atuação uma variedade de instâncias e etapas previstas no procedimento de regularização de territórios quilombolas, antecipando possíveis entraves à realização das próximas etapas em função da quantidade de território estabelecida e dos critérios utilizados pelas outras instâncias para aprovação do que fora realizado.

Outras instâncias com as quais o serviço quilombola da SR(07) necessariamente se relaciona podem ser a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e a Presidência do Incra, e, desde a extinção do MDA, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, a Casa Civil e a Presidência da República. Essas, ao realizarem sua participação na continuidade das ações de regularização dos territórios, exercem o controle dos atos anteriores e também se tornam responsáveis por difundir uma série de critérios de aprovação (padrões), que são comunicados de diferentes formas. São critérios que, a cada novo caso, serão aplicados durante a elaboração dos mapas do território, que foram mencionados pela equipe em diferentes momentos, entre os quais estão: (a) a quantidade de imóveis que serão desapropriados; (b) elevado índice de ocupação não-quilombola na área; (c) características dos ocupantes não-quilombolas,

---

<sup>16</sup> Em artigo entregue para a pesquisadora.

(d) número de famílias quilombolas em comparação com a quantidade de território, (e) valor das desapropriações.

A equipe considera ainda a disponibilidade de recursos orçamentários destinados à política, que limitaria um número excessivo de desapropriações ou valores muito altos por imóvel. Somado a isso, o fato de haver intensa "ocupação não-quilombola" na área reivindicada poderia intensificar conflitos, o que tornaria impossível aos servidores do Incra realizarem os levantamentos de campo com a finalidade de dar continuidade ao procedimento. Além disso, são constantemente difundidos desde a Presidência do Incra a alcançar a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, por diversos meios – inclusive visitas realizadas pelo Presidente do Instituto –, critérios oriundos da Política de Reforma Agrária, por exemplo a coincidência entre número de famílias e quantidade de território em hectares em função de variantes como moradia e produção.<sup>17</sup>

Dando continuidade ao relato, importa destacar que o serviço quilombola já realizou 9 arquivamentos de procedimentos administrativos, dos quais cinco correspondiam a comunidades autodeclaradas quilombolas, com certificação pela Fundação Cultural Palmares. São elas: Gleba Aleluia/ Cambucá/Batatal/Conceição Imbé (Campos dos Goytacazes)<sup>18</sup>, Barrinha (São Francisco do Itabapoana), Conselheiro Josino (Campos), Maria Conga (Magé) e Camorim (Rio de Janeiro). A ata da 2ª Reunião da Mesa Quilombola Permanente de 02 de abril de 2014 informa:

QUILOMBOS CUJA DEMANDA NÃO ESTÁ ENQUADRADA NAS ATRIBUIÇÕES DO INCRA:

01 – Gleba Aleluia, Cambucá, Batatal – o grupo constitui de fato uma comunidade quilombola, porém atualmente são assentados da reforma agrária e optaram por

<sup>17</sup> Esta observação está relacionada com uma das situações etnográficas que será posteriormente descrita e analisada, em que o Presidente do Incra, Eduardo Gomes Silva, realiza visita à SR(07), reunindo os servidores no salão do Instituto de Filosofia, História e Ciências Sociais (IFHCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro para apresentação de sua gestão. Neste sentido, também é possível conferir análises feitas por O'DWYER, E. C. Estratégias de redefinição do Estado no contexto de reconhecimento das terras de quilombo no Brasil. *Novos Debates*, v. 1, n. 1, p. 80-86, 2014; e ALMEIDA, A. W. B. de. Nas Bordas da Política Étnica: os Quilombos e as Políticas Sociais. *BOLETIM INFORMATIVO DO NUER* · Vol. 2, No. 2, 2005, pp. 15-44. Ver também nota publicada pelos servidores do Incra, via Confederação Nacional das Associações de Servidores do Incra (CNASI), em 14 de agosto de 2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/incra.pdf>. Acessada em 16 de fevereiro de 2017.

<sup>18</sup> Trata-se do Assentamento Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes. De acordo com o antropólogo Antônio, a comunidade optou por permanecer inscrita nas políticas da autarquia como um "assentamento da Reforma Agrária".

continuar assim, ao invés de tornar os lotes em território coletivo. Reivindicam um campo de futebol, área do assentamento.

02 – Conceição do Imbé – idem, faz parte do mesmo assentamento de Novo Horizonte.

03 – Barrinha - o grupo constitui de fato uma comunidade quilombola, porém são proprietários das terras e preferem manter este regime de propriedade. Reivindicam um terreno para apresentação do jongo.

DEMANDAS PARA AS QUAIS NÃO FOI ENCONTRADO UM GRUPO ÉTNICO QUILOMBOLA,

CONFORME A LEI:

01 – LAGOA FEIA; 02 – SOSSEGO; 03 – MORRO DO COCO; 04 - CONSELHEIRO JOSINO; 05 - MARIA CONGA; 06 - CAMORIM.

Os dados relativos aos arquivamentos, longe de representarem casos que devem ser desconsiderados para fins de análise do curso da ação de regularização de territórios, se incorporam à construção da política quilombola. No serviço quilombola da SR (07), estes dados representam, de acordo com a equipe, parte importante da produção da política, principalmente na circunstância em que produzimos a pesquisa. Uma das antropólogas comenta os casos:

Nós somos muito criticados quando arquivamos algum procedimento, não é simples arquivar, não é simples. Mas agora com essa situação toda, os arquivamentos estão sendo olhados de uma forma diferente. (Luciana Moura)

O antropólogo e o saber antropológico incorporado como parte fundamental da produção de uma política pública, do Estado em ação, no que tange a grupos socialmente diferenciados e seus direitos étnicos, culturais e territoriais, se torna ele mesmo um tema controvertido, sobre o qual opinam diferentes atores, sejam da "Universidade", sejam os "quilombolas", grupos demandantes da política, sejam os próprios antropólogos individualmente ou de forma coletiva (grande parte deles percebidos como parte da "Universidade" pelos atores do Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas) e os "antagonistas". Aqueles atores tornam-se um tema controvertido no que tange à própria atuação no Estado e, em resposta às ações direcionadas a eles (algumas delas já relatadas), buscam manter suas características distintivas como antropólogos, agrônomo

e pesquisadores em meio a outros atores dentro e fora do Incra e, ao mesmo tempo, legitimar-se enquanto servidores: uma tarefa nada linear e cheia de percalços.

Um dos antropólogos conta que após a instauração da CPI Incra–Funai, a DFQ (Brasília-DF) resolveu realizar um levantamento de todos os casos arquivados pelos serviços quilombolas nas trinta Superintendências Regionais (SR's) do Incra. Isso porque buscava-se comprovar a credibilidade das equipes e dos servidores que atuam com a política, demonstrando que os casos eram avaliados, e não se tratava, portanto, de uma política executada "sem critérios". Ou seja, neste caso, os dados comprovariam que não havia uma posição pré-constituída dos antropólogos da equipe de que uma comunidade autodeclarada quilombola deveria a partir daquele momento ingressar em uma luta para fins de identificação e delimitação do território, cabendo à própria comunidade aquela decisão. Da mesma forma, se a comunidade não tivesse interesse em prosseguir com o procedimento ou os antropólogos constatassem não se tratar de comunidade quilombola, poderiam indicar e fundamentar o arquivamento do procedimento administrativo.

As atividades dos antropólogos e do agrônomo são realizadas segundo uma ordem de prioridades. No entanto, o estabelecimento destas prioridades não segue uma única lógica, sendo bastante variável. Antes de a equipe contar com o número atual de servidores, atuavam no serviço quilombola apenas Antônio e, posteriormente, Waldir, e esta composição foi mantida por alguns anos (de 2010 a 2013), até se incorporarem novos integrantes. Sobre este período, Waldir relata que

Durante muito tempo passamos eu e o Antônio como os únicos do setor. Passaram pessoas por aqui que nos ajudaram, mas éramos só nós. Então, naquele período eu acho que o que nós fazíamos era o que era possível de ser executado logo e não demandava muita estrutura, o que era menos conflituoso. Bracuí, por exemplo, tem um número grande de proprietários para serem notificados, enquanto Quatis [Quilombo Santana] tinha apenas seis, então naquela época fizemos Quatis. Hoje tem esse monte de gente aqui e então cada um pega uma coisa para fazer (Waldir Ferreira)

No momento atual do serviço, ora a prioridade pode ser uma comunidade cujo território seja objeto de conflito instaurado com outros atores "antagonistas", em que haja risco para a segurança dos membros da comunidade (por comunicação da própria comunidade), ora pode ser a prioridade gerada por provocação da Coordenação Geral (DFQ), que comunica acerca da disponibilidade de recursos ou da necessidade de divulgar dados da política, e então tornam-se prioridade os processos que estão com seus

procedimentos avançados para fins de publicação do Decreto de Declaração de Interesse Social que autoriza as desapropriações dos imóveis, ou mesmo a prioridade vem ser aquilo que o servidor pode fazer naquele período e estabelece como meta de trabalho (são metas formais estabelecidas para fins de controle de sua produtividade pela Administração, que vão influenciar em seus vencimentos). Todos estes fatores foram mencionados pelo grupo. Antônio fala das prioridades a partir das situações que já vivenciou, inclusive no momento de chegada ao serviço:

(...) Eu estava fazendo isso quando estourou uma greve que durou seis meses, uma greve do Incra e eu não aderi a greve porque achava que tinha que tocar os processos quilombolas, que não podiam parar porque estavam com muita urgência e eu expliquei isso ao pessoal do comitê de greve e tal. O Najuca na época, não gostou muito. Eu trouxe aqui dois representantes da Acquirerj para conversar com ela, foi o Damião e o Adriano da Marambaia e pediram a ela que considerasse que o trabalho sobre as comunidades quilombolas não poderia parar, enfim, foi meio difícil mas foi assim que nós conseguimos naquele mesmo ano publicar Santana, então conseguimos isso. E continuei trabalhando nos outros processos que aos poucos, os processos foram engordando. (Antônio Novaes)

A pressão exercida pelos movimentos quilombolas e representantes das comunidades em visitas regulares ao serviço quilombola (menos constante se comparado com os movimentos sociais que reivindicam a execução da Política de Reforma Agrária, conforme verificamos em campo) também impulsiona o estabelecimento destas prioridades, cujos critérios são disputados pelos agentes. Enquanto os servidores se preocupam em, ao mesmo tempo em que atendem à urgência da comunidade, fazer avançar suas agendas próprias, as comunidades e outros atores que reivindicam o andamento da política buscam acentuar as reivindicações em função das dificuldades enfrentadas no cotidiano por aquelas em suas realidades empíricas específicas.

Antônio conta que em um determinado período (retomando fato ocorrido no ano de 2009) "a prioridade" se alterou substancialmente, por um momento, embora os resultados dessa alteração tenham favorecido as comunidades que estavam aguardando o avançar de suas demandas.

Me lembro que teve um ano que o pessoal da coordenação lá de Brasília pediu para a gente publicar o máximo que a gente podia porque estavam precisando apresentar números, porque o Incra estava sendo cobrado, com resultados, e não sei o que. Foi o seguinte, a história que me falaram foi que nós estávamos em greve novamente, fazendo pressão por salário e na época era o Lula o Presidente e o Lula teria dito ao Rolf que era o nosso Presidente do Incra na época: "Mas cadê? Vocês só pedem, só pedem, cadê os números?". "Quantos decretos? Quantas portarias? Quantos RTIDs publicados? Me apresentem

números, vocês tem que me apresentar números". Então, com isso ele determinou a todo Brasil que buscasse publicar, que as superintendências buscassem trabalhar naqueles quilombos que eles achavam que rapidamente poderiam ser publicados, ao invés de ficar trabalhando, malhando, malhando naqueles casos muito complicados. Então, deu prioridade aos casos que a gente poderia resolver rapidamente para poder produzir números, para poder justificar até a existência do Programa de Quilombo e tal. Então, eu me lembro que nesse ano o Incra daqui do Rio... Nós publicamos 5 Relatórios e o pessoal de Brasília ficou muito satisfeito que o Incra do Rio de Janeiro tenha conseguido publicar cinco no mesmo ano. (Antônio Novaes)

As prioridades fazem parte do conjunto de controvérsias próprias do serviço, podendo ser transmitidas e debatidas entre as instâncias estatais por comunicações como a mensagem eletrônica mencionada no relato, bem como reuniões.<sup>19</sup> O que é prioridade, varia segundo os diferentes interesses dos atores que se organizam em torno da política, e o critério que prevalece em dado momento passa pela necessidade de manutenção dos vínculos que permitem a continuidade da ação de regularização dos territórios, ou seja, evitam-se as cisões que eventualmente possam desestabilizar a ação. Outra antropóloga, Daniela Prado, que atua na DFQ, na sede do Incra em Brasília, ponto do qual procedeu a mensagem enviada a Antônio, informa que procura-se definir a prioridade principalmente com o critério de áreas críticas de conflito, a partir das informações que chegam à DFQ, enviadas da mesma forma pelos serviços quilombolas das SR's.

Sobre o momento em que ingressamos no serviço para a realização da pesquisa, um dos antropólogos nos põe a par do que estava sendo feito. Gabriel informa que "Luciana e Letícia estão trabalhando na produção de dois RTID's, eu e o Waldir estamos trabalhando nas notificações dos ocupantes, no Bracuí. E o Antônio está trabalhando na fase de publicação do RTID do Quilombo de Rasa, em Búzios". O campo aparentemente disperso passava a ser percebido de outro modo. Cada ator nos fazia caminhar mais um passo no sentido de desdobrar o que era feito e como se dava a produção da política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho possui relação com a pesquisa produzida no mestrado sob o mesmo título, entretanto, alguns aspectos foram deixados de fora seja pelo espaço específico no qual será apresentado, um simpósio acerca da temática "Quantificação,

---

<sup>19</sup> Documento disponibilizado por Antônio Novaes como parte de arquivo formado a partir de suas atividades.

Estado e conhecimento social", seja pela própria limitação do texto em sua extensão. A aparente (ou sob um rápido olhar) inadequação do trabalho ao tema da quantificação, por não ter sido a quantificação nosso problema privilegiado, ao invés de constituir limite às reflexões que o trabalho pode propiciar, faz da sua presença incômoda a possibilidade de conectar novamente os números aos seus espaços de produção. Os números da política tornam-se, assim, artefato ora reconectado com a sua produção e com as associações e controvérsias que permitiram a sua constituição, mas também a partir das quais eles produzirão múltiplos efeitos e tornar-se-ão objeto de novas controvérsias em múltiplos espaços. Neste sentido, o relato explorou um pouco da política dos números no caso da política quilombola produzida na SR(07).

Partimos de algumas perguntas para realizar este relato. E se o serviço quilombola pudesse ser estudado tal como os grupos com os quais a antropologia tradicionalmente se relaciona? E se as controvérsias em torno da construção da política pública pudessem receber tratamento similar ao que é destinado à compreensão de grupos como aqueles que demandam a política analisada? E se metodologias privilegiadas no estudo desses grupos, como relatos e a descrição das situações etnográficas também fossem privilegiadas aqui, com relatos de pessoas e também aqueles difundidos por documentos que participam intensamente das disputas em torno da política? O laboratório tomou a forma de um serviço, e o serviço já não poderia ser um campo geográfico, decidimos tratá-lo como um ator que restaria incompreendido sem a sua rede.

Do direito à política pública. Este é o movimento de uma multiplicidade de atores entre diferentes tempos e lugares de construção da política quilombola. Estes momentos não se esgotam e não se limitam, sendo ora atualizados e transformados a partir de novas associações, ora estabilizados no curso da ação dos atores. Os vínculos estabelecidos entre eles ocuparam posição central no relato.

Eis a inovação face a qual nos pusemos perplexos, e a partir da qual desdobramos uma série de controvérsias em torno da ação de regularização de territórios quilombolas, apontando como se dá a construção do mundo social pelos atores que seguimos.

Estudar a construção da política quilombola a partir do que os atores fazem,

viajar para outros lugares e tempos através de documentos, tornar visível as formas de durabilidade e extensão de vínculos sociais e de estabilização de controvérsias que conferem certa forma ao Estado a cada momento, não teve o sentido de desconstruir tantas outras apreensões possíveis do mundo social, mas sobretudo lançar luz sobre os múltiplos movimentos que foram necessários para dar forma a algo que pode ser tão abstrato e fantasmático quanto uma política pública, apontando, igualmente os grupos antagonistas e os meios práticos que são postos em ação para construí-la.

Os laços sociais traçados na construção da política quilombola permitiram que um conjunto se tornasse novamente visível, e dali emergissem as controvérsias que a cada momento definiram um estado de coisas. Dizer que o mundo social não permanece inalterado pelos novos vínculos traçados, constituiu uma condição de possibilidade para o estudo realizado.

A ação era sempre gerada, impulsionada, por outros atores, era realizada por diferentes motivos, justificativas, explicadas de determinada forma específica. Os atores que passamos a seguir identificam que os efeitos das ações são produzidos nas realidades empíricas cujos territórios estão inseridos, acreditam que sua continuidade se deve à possibilidade de traduzi-las (as ações) empiricamente nestes territórios, vivem uma disputa sobre o que é prioridade com movimentos sociais e organizações que atuam de diferentes formas e intervêm no curso da ação. Concluimos, entretanto, que a disputa sobre o que é prioridade se torna, ela mesma, uma possibilidade de garantirem a manutenção de suas ações.

O desafio de estabelecimento das ações prioritárias constitui ponto fundamental das condições de possibilidade de avanço ou retrocesso da política, uma vez que para que o curso da ação tenha continuidade e os territórios sejam efetivamente regularizados, faz-se necessário promover as desapropriações dos imóveis sobrepostos aos territórios. Isso, como vimos, desafia a atual gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e um legado institucional estabelecido como padrões circulantes, que tem favorecido outras políticas, voltadas ao desenvolvimento das áreas, em detrimento das desapropriações, ou mesmo aplicado critérios relativos ao aproveitamento econômico, característicos da política de Reforma Agrária, na delimitação de territórios quilombolas.

O Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas não poderia ser



compreendido ou explicado sem os movimentos sociais, as associações de pesquisadores, cientistas e profissionais, os conjuntos documentais que circulam na administração, os artigos produzidos por pesquisadoras e pesquisadores que difundem análises críticas e propositivas acerca das ações de regularização, os mapas dos territórios reivindicados, ou seja, sem a rede que define a cada momento o que compreendemos como sendo a política quilombola posta em ação.

O "*território possível*", categoria enunciada que informa como a ação de delimitação de territórios deve ser formatada, implica em percebermos os custos da universalidade pretendida pelo Estado e porque sempre que se fala em uma política étnica, ou voltada a determinado grupo específico, isto se choca com tarefas de universalidade que transitam entre diferentes pontos da rede formada pelas múltiplas instâncias estatais. Assim, o "território tradicionalmente ocupado" (art. 68 do ADCT), na SR (07), passa a assumir a forma do "território possível", como produção operada a partir de intensas negociações, tensões e disputas que marcam a rede percorrida.

A política como algo apartado das técnicas é algo que emerge do relato dos atores, entretanto, não encontra condições de ser reproduzido na descrição acerca do que fazem. Assim, o "*território possível*", torna-se enunciado que possibilita dar continuidade ao curso da ação de um jeito e não de outro, transferindo métodos e procedimentos decorrentes destas formas de ordenar o mundo a outros atores. São também enunciados que definem a cada momento os grupos aos quais os atores irão se associar para dar continuidade à ação e dos quais, por outro lado, vão se diferenciar.

O "*território possível*" constitui um dado empírico relevante, como categoria do campo para formular as ações de regularização de territórios quilombolas, fazendo emergir a construção dos atores sobre o direito constante da Constituição de 1988, sendo incidente sobre a noção de território tradicionalmente ocupado. As limitações apontadas pelos múltiplos atores devem ser percebidas para que consigamos fazer emergir explicações sobre ações e procedimentos que restavam recobertos.

Uma percepção mais acurada do Estado, demonstraria que a instabilidade, as transformações, e as irregularidades do curso de suas ações são a regra enquanto, o que se mantém durável e cada vez mais universal impõe custos que precisam ser conhecidos e apontados. Mostra-se fundamental perceber uma multiplicidade de entidades que o

compõe e que o levam a agir. O que age quando dizemos que o Estado está em ação?  
Quais são as agências envolvidas quando falamos em uma política pública?

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **Legislação**

BRASIL. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil .

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de Abril de 2004 - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 25, de 15 de agosto de 1995. Diário Oficial, Seção 1. 22 ago. Brasília, 1995a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995. Brasília, 1995b.

BRASIL. Medida provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999a.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 447, de 2 de dezembro de 1999. Delega competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares. Brasília, 1999b.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 40, de 13 de julho de 2000. Estabelece as normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das autodenominadas “Terras de Pretos”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombo”, dentre outras denominações congêneres. Brasília, 2000.

BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003a.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras

ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinstituição, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009b.

BRASIL. Decreto n.º 8.780, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/5/2016, Página 1.

BRASIL. Decreto n.º 8.786, de 14 de junho de 2016. Subordina a estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/6/2016, Página 4.

BRASIL. Decreto n.º 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/9/2016, Página 10.

### **Entrevistas**

Gabriel Fernandes (Antropólogo, Serviço Quilombola, SR-07). Rio de Janeiro - RJ, em 10 de outubro de 2016.

Antônio Alves Cardoso (Antropólogo, coordenador-chefe do Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, SR-07). Rio de Janeiro - RJ, em 11 de outubro de 2016.

Ronaldo Vasques (antropólogo, Serviço Quilombola, SR-07). Rio de Janeiro - RJ, em 13 de outubro de 2016.

Gilca Maria Souza (Coordenadora de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA de setembro de 2007-fevereiro 2015). Brasília- DF, em 22 de novembro de 2016.

Luciana Pereira Mello (Antropóloga, Serviço Quilombola, SR-07), Rio de Janeiro - RJ, em 02 de dezembro de 2016.

Henrique N. Amorim (Procurador Federal junto ao Incra no período de março de 2010 a dezembro de 2015. Coordenação Geral Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário de dezembro de 2015 a junho de 2016. Atualmente, atuando junto a Fundação Nacional do Índio - Funai/ Brasília - DF). Rio de Janeiro - RJ, desde junho de 2016. Entrevista realizada em dezembro de 2016.

Waldir Ribeiro dos Santos (Engenheiro Agrônomo, Serviço Quilombola, SR-07). Rio de Janeiro - RJ, em dezembro de 2016

### **Livros e artigos**

ABÉLÈS, Marc. *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990, pp. 5-60.

ABÉLÈS, Marc. "State". In: Barnard, Alan & Spencer, Jonathan Eds. *Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology*. London & New York: Routledge, 1996, pp. 527-530.

ABRAMS, Philip. Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. In: Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. *Antropologia del estado; pról de Marco Palacios*; tradução de Marcela Pimentel - México: FCE, 2015, pp. 17-66.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. In.: *Territórios Quilombolas. Boletim Informativo do NUER, Florianópolis*, v. 2, p.15-44, 2005.

ARRUTI, José Maurício Andion; FIGUEIREDO, André. Processos Cruzados: configuração da questão quilombola e campo jurídico no Rio de Janeiro. In.: *Territórios Quilombolas. Boletim Informativo do NUER, Florianópolis*, v. 2, p.73-94, 2005.

BAINES, Stephen G.. Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. *Mana*, Rio de Janeiro , v. 5, n. 1, p. 171-174, Apr. 1999

BOURDIEU, Pierre. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 209-254.

\_\_\_\_\_. *Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático*. In: *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução: Mariza Corrêa, 9ª edição, Campinas-SP: Papirus, 1996, 91-135.

BRUNO, Regina. Guardiões da reforma agrária: servidores públicos e técnicos em defesa de uma reforma agrária durante a ditadura militar do Brasil. *Tempos Históricos*, vol. 16, nº 2, 2012.

CARVALHO, Ana Paula Comin de. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. *Horiz. antropol.*, Porto Alegre , v. 22, n. 46, p. 131-157, Dec. 2016 .

CASTRO, Camila Penna de. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. 383 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

COMERFORD, John. C. "Reunindo: as reuniões de trabalhadores rurais como formas de sociabilidade". In: COMERFORD, John. *Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais*

na Construção de Organizações Camponesas. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 47-79,1999.

DESROSIÈRES, Alain. The politics of large numbers: a history of statistical reasoning. Cambridge: Harvard University Press. 1998.

\_\_\_\_\_ ; THÉVENOT, Laurent (1988) – Les categories socioprofessionnelles. Paris: Ed. La Découverte. ISBN 2-7071-1758-1.

ELIAS, Norbert. Processos de formação do Estado e construção de nações. In. NEIBURG, Federico; WAIZBORT, Leopoldo (Org.). Norbert Elias. Escritos e ensaios: estado, processo, opinião publica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. pp. 153-165.

GEERTZ, CLIFFORD. O SABER LOCAL: FATOS E LEIS EM UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA. In O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 7 edição, Petrópolis, Vozes, 2004.

GRISA, Catia, SCHNEIDER, Sergio (Orgs). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos. Tradução de Angela Ramalho Vianna. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LATOUR, Bruno. Como terminar uma tese de sociologia: pequeno diálogo entre um aluno e seu professor (um tanto socrático). Cadernos de Campo (São Paulo, 1991), São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 339-352, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État. Paris: La Découverte, Coll. Armillaire. 2002.

\_\_\_\_\_. Reagregando o social: uma introdução à teoria Ator-Rede. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

\_\_\_\_\_. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. Cogitamus: seis cartas sobre las humanidades científicas. Buenos Aires: Paidós, 2012.

LEITE, Ilka Boaventura; CARDOSO, Luis Fernando Cardoso e. Registrando a nova etapa de regularização fundiária dos quilombos. In.: Territórios Quilombolas. Boletim Informativo do NUER, Florianópolis, v. 2, p. 9-12, 2005.

L'ESTOILE, Benoît de. A reunião: ferramenta e ritual de governo. Relações pessoais e mundo do Estado num assentamento na Zona da Mata de Pernambuco. Revista Antropolítica, nº 39, Niterói, p. 218-282, 2.sem, 2015.

LORENZI, Bruno Rossi. ANDRADE, Thales Novaes de. Bourdieu e Latour: rediscutindo as controvérsias. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, Vol. 20, No 2 (2011).

MITCHELL, Timothy. Sociedad, Economía y el Efecto del Estado. In: Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. *Antropologia del estado*; pról de Marco Palacios; tradução de Marcela Pimentel - México: FCE, 2015, pp 145-187.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. In: *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup>2, 2000. pp. 189-208.

\_\_\_\_\_. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 5a Edição, 2004.

NADER, Laura. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: Dell H. Hymes (Ed.) *Reinventing Anthropology*. New York: Pantheon Books, 1972. p. 284-311.

O'DWYER, E. C. O quilombo e as fronteiras da antropologia. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 19, p. 91-111, 2005.

\_\_\_\_\_. Estratégias de redefinição do Estado no contexto de reconhecimento das terras de quilombo no Brasil. *Novos Debates*, v. 1, n. 1, p. 80-86, 2014.

\_\_\_\_\_. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde et al. *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.