

A política pública e os desafios à construção da assistência técnica e extensão rural em comunidades quilombolas¹

The public policy and the challenges to the construction of technical assistance and rural extension in quilombolas communities

Adriane Cristina Benedetti*

Resumo: Este artigo aborda a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) voltada para as comunidades quilombolas. Tendo por referência a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), que propôs dar atenção a categorias do meio rural, como os remanescentes das comunidades dos quilombos, o artigo efetua uma análise utilizando dados empíricos obtidos ao longo da atuação na entidade oficial de ATER do estado do Rio Grande do Sul, os quais foram atualizados em uma pesquisa qualitativa, realizada entre os anos de 2016 e 2018. As reflexões são guiadas pela Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, fazendo-se uso das ferramentas analíticas propostas por Roberto Cardoso de Oliveira (2000). Por meio dessas ferramentas analíticas, evidenciou-se que, apesar das boas intenções, o agir orientado ao entendimento ainda constitui um desafio para a ação de ATER em comunidades quilombolas.

Palavras-chave: Política Pública; Extensão Rural; Comunidades Quilombolas.

Abstract: This article addresses Technical Assistance and Rural Extension (*Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER*) aimed at *quilombola* communities. Having as reference the National Policy of Technical Assistance and Rural Extension for Family Agriculture and Agrarian Reform (*Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER*), which proposed to pay attention to categories of rural areas, such as the remnants of *quilombola* communities, this article analyzes using empirical data, that were obtained throughout the performance in the ATER's official entity in Rio Grande do Sul (Brazil). The evidences were updated in qualitative

¹ A autora agradece à coordenadora estadual da ATER com remanescentes das comunidades dos quilombos da Emater/RS-Ascar, Regina da Silva Miranda, pela leitura crítica e sugestões apresentadas ao texto, contudo ressalta que o conteúdo é de sua inteira responsabilidade.

* Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento e Agricultura pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1998). Universidade Federal Fluminense. E-mail: adriane.benedetti@gmail.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

research, carried out between the years 2016 and 2018. The reflections are guided by the Theory of Communicative Action (TCA), created by Jürgen Habermas, making use of the analytical tools proposed by Roberto Cardoso de Oliveira (2000). Through these tools, it became clear that, despite good intentions, action oriented towards understanding still constitutes a challenge for ATER's action in these communities.

Keywords: Public Policy; Rural Extension; Quilombola Communities.

Recebido em 07/03/2022. Aceito em 31/08/2022

Introdução

No contexto de redemocratização, foram travadas lutas por reconhecimento de direitos enquanto grupos culturalmente diferenciados, como os povos indígenas e os remanescentes das comunidades dos quilombos (ARRUTI, 1997). A ação política do movimento negro² inseriu a questão quilombola na esfera pública³, convertendo em pauta de discussão na Assembleia Nacional Constituinte.

A articulação política junto a parlamentares se materializou no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que reconhece a existência de remanescentes das comunidades dos quilombos e atribui, ao Estado, o dever de proceder à regularização fundiária (BRASIL, 1988). Em ato contínuo, foi assinado o Decreto nº 4.887, em 20 de novembro de 2003, regulamentando o processo de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas (BRASIL, 2003), que assumiu sentido de política reparatória. O Decreto também dispôs sobre a elaboração de um plano de etnodesenvolvimento⁴ para essas comunidades, dando visibilidade a atores sociais que, até então, situavam-se à margem das políticas de desenvolvimento rural.

A Lei nº 11.326, aprovada em 24 de julho de 2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006), abarcando os remanescentes das comunidades dos quilombos. Essa categoria foi inserida no rol dos povos e comunidades tradicionais abrangidos no Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Por sua vez, a Lei nº 12.188, de 12 de janeiro de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), deu maior atenção a determinadas categorias do meio rural, como os remanescentes das comunidades

²Por movimento negro, entende-se a extensa rede de ativistas, entidades, lideranças, políticos e intelectuais que lutam contra a discriminação racial, na perspectiva de movimento social enquanto rede de atores, de acordo com Mário Diani (1992).

³Faz-se uso do conceito de esfera pública de Jürgen Habermas (1997), que a descreve como uma rede de comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, filtrando e sintetizando os fluxos comunicacionais, para se condensarem em opiniões públicas de acordo com temas específicos.

⁴O termo etnodesenvolvimento tem como marco a Reunião dos Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, promovida pela Unesco em 1981. Ele tem sido usado como alternativa ao padrão desenvolvimentista, com foco em resultados econômicos, que desconsidera os interesses e os direitos das populações alvo de programas de mudança induzida (OLIVEIRA, 2000).

dos quilombos, ao levar em consideração as especificidades raciais, étnicas, culturais e de gênero (CALHEIROS; STADTLER, 2010).

Em que pese a formulação de um conjunto de políticas públicas com viés inclusivo, os indígenas e os quilombolas são apontados como grupos historicamente excluídos das políticas de desenvolvimento por alguns autores (SOUSA, 2020). Tal apontamento sugere que, apesar de bem-intencionadas, as políticas nem sempre conseguem alcançar os grupos sociais aos quais se destinam, levantando questões para a reflexão.

Além do alcance do público, as especificidades raciais, étnicas e culturais dos remanescentes das comunidades dos quilombos estão sendo consideradas pelas políticas, tal como previsto na PNATER? Lançando um olhar às entidades públicas de ATER, responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento rural, indaga-se sobre como tem se dado a atuação junto a comunidades quilombolas? Essa atuação estaria promovendo um diálogo orientado para o entendimento?

Levando em conta esses aspectos, o artigo tem por objetivo problematizar a ATER direcionada aos remanescentes das comunidades dos quilombos, seguindo-se a linha argumentativa de que contemplar as especificidades raciais, étnicas e culturais desse público ainda constitui um desafio. Tal desafio reflete a luta por reconhecimento da especificidade de um público minoritário dentro do universo da agricultura familiar brasileira. As reflexões são guiadas pela Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, em que se faz uso das ferramentas analíticas propostas por Roberto Cardoso de Oliveira (2000).

Para dar conta do seu objetivo, o texto foi organizado em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. Inicialmente, são explicitados os procedimentos metodológicos que guiaram a elaboração do presente artigo. Na sequência, discorre-se sobre a nomeação do quilombola como sujeito portador de direitos pela Constituição Federal de 1988, seguido da inserção do quilombola como público de ATER, com ênfase no estado do Rio Grande do Sul. A partir de tais passos, problematiza-se a ATER voltada para comunidades quilombolas, na quarta seção, tendo por referencial a Teoria da Ação Comunicativa (TAC), operacionalizada pelas ferramentas propostas por Roberto Cardoso de Oliveira (2000).

Procedimentos metodológicos

Este artigo está voltado para a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) direcionada às comunidades quilombolas, em contexto de formulação de políticas de reconhecimento de direitos dos remanescentes de quilombos no Brasil. Temática recente na academia, as comunidades quilombolas têm sido objeto de vários estudos, com uma diversidade de enfoques. Alguns estudos apontam que as políticas de desenvolvimento nem sempre alcançam esse público (SOUSA, 2020), enquanto outros alertam que, mesmo no âmbito de metodologias participativas, o agir orientado para o entendimento pode estar comprometido na execução de projetos em comunidades quilombolas (ANJOS; SILVA, 2008).

Seguindo essas pistas, o presente artigo está voltado para a ATER direcionada às comunidades quilombolas, tendo por referencial a PNATER, que propôs dar atenção a categorias do meio rural, como os remanescentes das comunidades dos quilombos. O objetivo específico do artigo é problematizar a ATER para essas comunidades, buscando analisar em que medida as especificidades desse público estão sendo levadas em consideração na implementação de políticas públicas.

Para tanto, são empregadas as ferramentas analíticas de comunidade de comunicação e comunidade de argumentação, propostas por Roberto Cardoso de Oliveira (2000). Apoiando-se na

Teoria da Ação Comunicativa (TAC), de Jürgen Habermas, aquele considera que uma comunidade de comunicação tem por pressuposto a existência de um espaço social marcado por relações dialógicas, ocorrendo em um plano simétrico entre os interlocutores, sejam indivíduos ou grupos, para o qual se requer um diálogo livre, sem a dominação de um interlocutor sobre o outro. Por sua vez, a comunidade de argumentação corresponde à construção de consensos por meio do diálogo, na perspectiva de uma “fusão de horizontes”.

Como forma de elucidar as reflexões, direciona-se o olhar para a entidade oficial de ATER do estado do Rio Grande do Sul⁵, que inseriu os remanescentes das comunidades dos quilombos em sua missão institucional no início dos anos de 2000 e, desde então, vem atuando junto a essas comunidades. Nesse sentido, faz-se uso de dados empíricos obtidos ao longo do trabalho junto à Emater/RS-Ascar entre os anos de 2001 e 2016. Essa atuação proporcionou o contato direto com uma comunidade quilombola do município de Mostardas, situado no litoral do estado, que lutava pelo reconhecimento de direitos territoriais acionando um artigo da Constituição Federal de 1988. O acompanhamento do reconhecimento como quilombola de outras comunidades negras rurais oportunizou uma posição de observação-participante em diversas atividades, como reuniões, seminários, execução de projetos e a abertura dos processos de titulação de seus territórios junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Também foram utilizados dados levantados em uma pesquisa qualitativa realizada em 4 (quatro) comunidades quilombolas no estado entre os anos de 2016 e 2018, a qual deu suporte à elaboração de tese de doutoramento da autora. Essa investigação aliou o método etnográfico com pesquisa bibliográfica, realização de entrevista e o acompanhamento de reuniões e encontros de lideranças quilombolas com mediadores sociais. Por fim, tais dados foram atualizados mediante pesquisa documental junto a acervos e demais fontes disponíveis em meio eletrônico, associado a entrevistas com agentes envolvidos na política de ATER, realizadas à distância devido ao atual contexto pandêmico.

O Quilombola como sujeito de direito

A ação política do movimento negro tornou uma demanda histórica audível na esfera pública, convertendo-a em uma proposição encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte. Efetuando a mediação entre o sistema político e o mundo da vida⁶, a esfera pública funciona como uma “caixa de ressonância” das irritações de pessoas comuns, as quais se organizam e encaminham os seus problemas até ela, segundo Jürgen Habermas (1997).

Nesta perspectiva, o problema social surge da forma como o sistema político e econômico nos toca no cotidiano, em que os mediadores sociais desempenham o papel de problematização das questões na esfera pública. Ou seja, os mediadores sociais, identificados pelos quilombolas como entidades de apoio, não definem o problema, mas o dramatizam de modo convincente e eficaz na esfera pública. Foi dessa forma que a regularização fundiária de modalidades de posse

⁵No Rio Grande do Sul, a ATER oficial está a cargo da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS), criada em 1976, e da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar), surgida em 1955, que atuam conjuntamente. Possui seu escritório central na cidade de Porto Alegre e detém grande capilaridade no estado, estando presente nos 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios.

⁶Jürgen Habermas (1997) efetua uma distinção entre sistema (político e econômico) e mundo da vida, cuja mediação cabe à esfera pública. Ele considera a autonomia do mundo da vida e a complexificação do sistema econômico como desdobramentos da modernidade. Para ele, a mudança social acontece em dois eixos independentes, o cognitivo e o moral, advindo das irritações de pessoas comuns, ou seja, do mundo da vida, as quais levam o problema à esfera pública.

da terra, como as “terras de preto” estudadas por Alfredo Wagner de Almeida (2002) no estado do Maranhão, foi convertida em um artigo na Constituição Federal de 1988.

O artigo 68 do ADCT marcou a retomada do uso do termo quilombo em um texto institucional, nomeando o remanescente das comunidades dos quilombos como sujeito portador de direitos territoriais. Contudo, por não ter definido os remanescentes das comunidades dos quilombos, o artigo constitucional acabou levantando discussões. Pesquisas que vinham sendo realizadas no país demonstravam que as comunidades remanescentes dos quilombos atualmente existentes nem sempre tiveram origem em fugas e isolamento, como alude o quilombo histórico. Alfredo Wagner de Almeida (2002) evidenciou que o Quilombo do Frechal, no estado do Maranhão, constituiu-se nas proximidades da casa-grande e esteve relacionado ao declínio da monocultura agroexportadora. Outra situação que não correspondia àquela conceituação clássica foi identificada no estado do Rio Grande do Sul, em que o estudo de Rosane Rubert (2005) revelou casos recorrentes de alforria de escravos pelos antigos senhores e doação de áreas via testamento, chamado de “deixa” de terras⁷.

Na busca por embasamento científico à categoria jurídica instaurada na Constituição Federal, a academia foi envolvida no debate. Em 1995, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) sobre Terra de Quilombos envolvendo Ministério Público Federal (MPF) e Associação Brasileira de Antropologia (ABA), no qual foi enfatizada a ressignificação do termo. As discussões seguiram uma linha crítica à visão estática de quilombo, haja vista não corresponder, na atualidade, a resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica (LEITE, 2000; O'DWYER, 2002). Outra discussão se deu no âmbito jurídico, sobretudo no que diz respeito à aplicabilidade do preceito constitucional.

Devido ao “vácuo” legal, alguns governos estaduais promoveram a regularização fundiária de territórios quilombolas. Nos estados do Pará, do Maranhão, da Bahia e do Mato Grosso, essa ação esteve amparada nas constituições estaduais, ao passo que, no caso de São Paulo e do Rio Grande do Sul, ela se deu sem estar previsto em suas constituições. A atuação dos governos estaduais ocorreu através dos respectivos órgãos encarregados, como o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), o Instituto de Terras da Bahia (Interba), a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp).

No caso do Rio Grande do Sul, a atuação do governo estadual na regularização fundiária de territórios quilombolas foi respaldada pela Lei nº 11.731, de 9 de janeiro de 2002 (RIO GRANDE DO SUL, 2002a), a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 41.498, de 25 de março do mesmo ano (RIO GRANDE DO SUL, 2002b). Foi atribuída competência à Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SETCAS) que, mediante convênio com a Fundação Cultural Palmares, promoveu a elaboração dos primeiros laudos antropológicos para fins de identificação enquanto remanescentes das comunidades dos quilombos no estado.

A primeira iniciativa de regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal correspondeu ao Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, o qual atribuía competência a Fundação Cultural Palmares para atuar na regularização fundiária das terras de quilombos. Tendo em vista a localização de alguns territórios quilombolas em terras públicas estaduais, ocorreram casos de titulação conjunta entre a Fundação Cultural Palmares e governos estaduais.

⁷ Em seu estudo, Rosane Rubert (2005) aponta várias situações de alforria de escravos e doação de terras em testamentos no Rio Grande do Sul, levantando a hipótese da promessa de alforria ter sido condicionada às exigências de obediência aos senhores e instrumento para amenizar tensões.

Levando em consideração os questionamentos àquela regulamentação, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) interministerial no início de 2003. As discussões travadas ao longo do GT envolveram lideranças quilombolas e organizações do movimento negro, instaurando uma esfera pública em torno da regulamentação do artigo constitucional, o que resultou na assinatura do Decreto nº 4.887, em 20 de novembro daquele ano. Com o novo Decreto, passou-se a contar com uma definição normativa de remanescentes das comunidades dos quilombos:

[...]

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

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

[...] (BRASIL, 2003).

O novo Decreto definiu os remanescentes das comunidades dos quilombos como grupos étnico-raciais, a partir do critério da autoatribuição, tendo por referencial os aportes do antropólogo Fredrik Barth [1969]/(2000). No caso em tela, o estabelecimento de uma fronteira se dá por critérios de pertencimento definidos pelo próprio grupo, de forma que não cabe a um agente externo à comunidade, munido de um esquema classificatório, definir o que ela é, tampouco por quem é formada. Em lugar disso, deve-se considerar a identidade forjada pela comunidade em sua trajetória e na relação com outros grupos, o que se alinha à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Por sua vez, o Decreto nº 4.887/2003 assumiu viés de política reparatória, permitindo que os quilombolas retomassem áreas de terras que foram perdidas ao longo do tempo. Como forma de promover o etnodesenvolvimento, foi lançado o Programa Brasil Quilombola, no ano de 2004, sob o encargo da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada à Presidência da República. Esse Programa contemplava um conjunto de ações voltadas para as comunidades quilombolas e articuladas entre os diversos Ministérios, integrando os governos federal e estaduais (BRASIL, 2012).

Importa aqui registrar a nomeação dos remanescentes das comunidades dos quilombos como sujeito portador de direitos territoriais, que passa a pressionar o Estado pelo atendimento de suas demandas. Sobretudo, a partir do Decreto nº 4.887/2003, os remanescentes de quilombos passaram a ser inseridos em um conjunto de políticas públicas para o meio rural, entre as quais a PNATER, dando visibilidade a grupos sociais à margem das políticas de desenvolvimento rural.

O Quilombola como público de ATER

A nomeação do remanescente das comunidades dos quilombos como sujeito portador de direitos moldou uma nova categoria social no meio rural. No sul do Brasil, pouco se conhecia sobre a realidade dos remanescentes das comunidades dos quilombos, tendo em vista sua existência ser, em geral, apontada em outras regiões do país face ao referencial histórico do quilombo de Palmares, no Nordeste, e à visibilidade das comunidades de Alcântara, no Maranhão.

Um levantamento efetuado pelo Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas (NUER) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na década de 1990, havia apontado a existência de 43 (quarenta e três) territórios negros no Rio Grande do Sul. Esse estudo serviu de base para a elaboração dos primeiros laudos antropológicos de identificação como remanescentes de quilombos, mediante convênio entre o governo estadual e a Fundação Cultural Palmares. Os laudos antropológicos foram direcionados para as comunidades de Morro Alto, entre Maquiné e Osório; Casca, em Mostardas; São Miguel e Martimianos, no município de Restinga Seca; Arvinha e Mormaça, em Sertão.

No início dos anos de 2000, a mudança no cenário político estadual proporcionou ampliação das possibilidades de interlocução entre Estado e sociedade civil. Uma delas correspondeu à reestruturação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (Codene)⁸, abrindo espaço para várias organizações do movimento negro e ao encaminhamento de demandas, instaurando uma esfera pública.

Por se tratar de um grupo social até então à margem das políticas de desenvolvimento rural, o movimento negro propôs a inserção dos quilombolas entre os públicos do Programa RS Rural⁹, ação governamental de enfrentamento à pobreza e à degradação dos recursos naturais renováveis. Tal decisão trouxe a necessidade de mapear e conhecer a realidade de outras comunidades, face ao argumento do movimento negro de que estas existiam em números superiores aos apontados pelo estudo do NUER/UFSC. Em função disso, no início de 2003, a Secretaria-Executiva do Programa RS Rural, juntamente ao Codene, o movimento negro e a Emater/RS-Ascar deliberaram a respeito da realização de um amplo diagnóstico das comunidades negras rurais com potencial de serem reconhecidas como remanescentes de quilombos, tendo em vista tratar-se de momento anterior à assinatura do Decreto nº 4.887/2003.

A opção pela realização de um diagnóstico envolvendo a entidade oficial de ATER decorreu do fato da elaboração de laudos antropológicos demandar tempo e possuir custos financeiros. Dessa forma, a informação inicial sobre a existência de comunidades negras rurais no estado foi obtida junto aos técnicos dos escritórios municipais da Emater/RS-Ascar, indicação a partir da qual foram aplicados os diagnósticos. Posteriormente, uma antropóloga contratada pelo Programa efetuou visita a essas comunidades, com vistas ao aprofundamento de questões relacionadas à origem e aos aspectos étnico-raciais. Através desse levantamento, foram identificadas 116 (cento e dezesseis) comunidades negras rurais, das quais somente 42 (quarenta e duas) se autoidentificaram como remanescentes de quilombos, permitindo que 44 (quarenta e quatro) comunidades acessassem os recursos do Programa (BENEDETTI, 2014).

Praticamente todas as comunidades que acessaram os recursos do Programa RS Rural solicitaram, posteriormente, o reconhecimento oficial perante a Fundação Cultural Palmares¹⁰.

⁸ O Codene foi criado pelo Decreto nº 32.813, de 4 de maio de 1988, como instância normativa, paritária, deliberativa e fiscalizadora. Ele foi reestruturado por meio de vários decretos até ser objeto da Lei nº 11.901, de 25 de abril de 2003, estabelecendo 12 (doze) assentos para instituições governamentais e 12 (doze) para organizações da sociedade civil. É responsável por desenvolver estudos, propor medidas e políticas públicas voltadas para os afrodescendentes.

⁹ Inicialmente denominado de Pró-Rural 2000, o Programa RS Rural resultou de um contrato de empréstimo entre o estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), e o Banco Mundial (BIRD). Foi desenvolvido entre os anos de 1997-2004 em 465 municípios gaúchos, totalizando 3.414 projetos e abrangendo 131.785 famílias do meio rural, em que foi investido um montante de R\$ 256.199.131,06 (EMATER/RS-ASCAR, 2004).

¹⁰ O Decreto nº 4.887/2003 regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, definindo competências. Assim, para a Fundação Cultural Palmares, coube o reconhecimento de remanescentes das comunidades dos quilombos ao passo que o processo de identificação, delimitação, regularização e titulação ao Incra.

O reconhecimento enquanto quilombola viabilizou a inserção dessas comunidades em uma rede de discussões e de implementação de políticas públicas, tendo algumas lideranças estaduais participado do debate em torno da elaboração do Decreto nº 4.887/2003 (ANJOS; SILVA, 2008). Acrescentam-se as atividades realizadas no âmbito do Programa RS Rural, como a Conferência Estadual das Comunidades Quilombolas no município de Restinga Seca, no ano de 2003, que colocou várias lideranças quilombolas do estado em contato.

Já, no ano de 2007, foi criada uma entidade de representação estadual, a Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Sul (FACQ/RS), buscando constituir um campo político-organizativo próprio. Da mesma forma, novas entidades vinculadas ao movimento negro, Organizações Não Governamentais (Ongs), universidades, agências do Estado, além da Emater/RS-Ascar, passaram a desenvolver ações, constituindo-se um espaço de mediação¹¹ junto às comunidades quilombolas.

O envolvimento na realização do diagnóstico, assim como na elaboração e execução de projetos no âmbito do Programa RS Rural, representou um marco na atuação da entidade oficial de ATER do estado do Rio Grande do Sul, em que os remanescentes das comunidades dos quilombos foram inseridos em sua missão institucional. Isso ocorreu em momento anterior à Lei nº 12.188, de 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), que reconheceu a diversidade social no meio rural e elencou agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, aquicultores, extrativistas, ribeirinhos, seringueiros, povos da floresta, indígenas e quilombolas como público prioritário da PNATER. Em consonância com essa legislação, o estado do Rio Grande do Sul aprovou a sua própria Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – PEATERS (RIO GRANDE DO SUL, 2013), incluindo os quilombolas entre seus beneficiários.

Deve-se mencionar que a Emater/RS-Ascar já vinha desenvolvendo ações junto às comunidades quilombolas, porém pontuais e pautadas pelo olhar de agricultores familiares pobres. A partir da inserção dos remanescentes das comunidades dos quilombos na sua missão institucional, a entidade passou a atuar sob o viés da especificidade cultural desse público, fazendo uso de metodologias participativas¹², como o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) e Oficinas de Recordação. Essas metodologias passaram a ser utilizadas no planejamento de ações, bem como na execução de projetos, buscando construir estratégias e alternativas de geração de renda calcadas na identidade cultural.

Além disso, em algumas regiões, foram abertos espaços à participação política dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Cita-se o Fórum das Comunidades Quilombolas do Litoral, composto por lideranças quilombolas, representantes de agências do Estado, como a instituição oficial de ATER, universidades e demais entidades. Outro exemplo corresponde ao Fórum da Agricultura Familiar (FAF) da zona sul, em que as comunidades quilombolas fazem parte e integram o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter).

Como resultado dessa mobilização, até o ano de 2021 havia 137 (cento e trinta e sete) comunidades reconhecidas oficialmente pela Fundação Cultural Palmares no estado do Rio Grande

¹¹ Entende-se mediação como objetivação de sistemas de regulação instituídos que orientam os modos diferenciados de visões de mundo e de formas de comportamento entre mediadores e mediados, conforme Delma Pessanha Neves (1998). Uma análise crítica da ação de mediadores e a implementação de políticas públicas em comunidades quilombolas é feita por José Carlos dos Anjos e Paulo Silva (2008).

¹² Entre as metodologias participativas, o DRP passou a ser utilizado como ferramenta para o planejamento de ações junto às comunidades quilombolas, conforme registrado em Emater/RS (2002). Uma referência de elaboração de DRP pode ser encontrada em Miguel Verdejo (2006).

do Sul (FCP, 2021), distribuídas entre 69 (sessenta e nove) municípios. O reconhecimento oficial é condição de acesso a políticas públicas específicas, como no que se refere ao Programa Brasil Quilombola. Destas, 105 (cento e cinco) comunidades deram entrada em processos de titulação de seus territórios junto à superintendência regional do Incra no estado (INCRA/DFQ, 2021). Contudo, apenas 4 (quatro) comunidades obtiveram o documento definitivo de suas terras até o presente momento, sendo que, em três delas, a titulação do território é parcial, devido a ações judiciais.

Registre-se que os remanescentes das comunidades dos quilombos passaram a integrar a agricultura familiar brasileira, estando inscritos em um conjunto de políticas públicas voltadas para esse segmento, entre as quais a PNATER. No caso do Rio Grande do Sul, houve rompimento com a invisibilidade histórica e social dos remanescentes das comunidades de quilombos no estado. De um grupo social à margem das políticas de desenvolvimento rural, os quilombolas passaram a pressionar o Estado pelo atendimento de suas demandas, tendo sido constituídos espaços de interlocução.

Desafios à construção da ATER Quilombola

No decorrer da luta pelo reconhecimento de direitos, constituiu-se um espaço de mediação junto às comunidades quilombolas no estado do Rio Grande do Sul. Entidades vinculadas ao movimento negro, como o Instituto de Assessoria às Comunidades Quilombolas (Iacoreq), passaram a desenvolver ações, assim como universidades e demais agências do Estado.

A diversidade de públicos no meio rural foi reconhecida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), que abarcou agricultores, silvicultores, extrativistas, pescadores, aquicultores, remanescentes das comunidades dos quilombos, povos indígenas, entre outros, na categoria normativa da agricultura familiar. Posteriormente, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, instituída pela Lei nº 12.188, de 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), deu atenção a categorias do meio rural, como os remanescentes das comunidades dos quilombos, propondo levar em consideração as especificidades raciais, étnicas, culturais e de gênero (CALHEIROS; STADTLER, 2010).

Em que pese a formulação de um conjunto de políticas públicas com viés inclusivo, os remanescentes de quilombos e os povos indígenas seguem sendo apontados como grupos historicamente excluídos das políticas de desenvolvimento rural (SOUSA, 2020). Isso significa que, apesar de bem-intencionadas, existe dificuldade de as políticas alcançarem aqueles aos quais se destinam. Além do alcance das políticas, levanta-se a questão se as especificidades raciais, étnicas e culturais dos remanescentes das comunidades dos quilombos estão sendo consideradas, tal como previsto na PNATER? Como tem se dado a atuação das entidades de ATER junto aos remanescentes das comunidades dos quilombos?

Para responder às indagações, direciona-se o olhar para a Emater/RS-Ascar, entidade oficial de ATER do estado do Rio Grande do Sul, que, conforme mencionado anteriormente, inseriu os remanescentes das comunidades dos quilombos em sua missão institucional no início dos anos de 2000. Tendo na implementação de políticas públicas para o meio rural um dos seus principais eixos de atuação, a entidade declarou terem sido atendidas 3.628 famílias quilombolas¹³ no ano de 2020 em seu Relatório de Atividades de Assistência Técnica e Social (EMATER/RS-ASCAR, 2021).

¹³ Inexistem números exatos de famílias quilombolas no estado do Rio Grande do Sul. Os dados do Incra/RS apontam 2.559 famílias, os quais estão subestimados por não contabilizar as comunidades em que não houve ação do órgão federal, enquanto a antiga Secretaria Estadual de Pesca, Cooperativismo e Desenvolvimento Rural (SDR) trabalhava com o número de 3.800 famílias.

Vimos que o Programa RS Rural representou uma guinada na atuação da Emater/RS-Ascar, que passou a integrar povos indígenas, remanescentes das comunidades de quilombos e pescadores artesanais em sua missão institucional, promovendo ações voltadas para esses públicos. Tais ações passaram a ser desenvolvidas levando em consideração as especificidades culturais das comunidades quilombolas. Foram realizadas capacitações de equipes técnicas, tanto por iniciativa da própria entidade quanto por outras instituições, e estimulado o uso de metodologias participativas, em consonância com a PNATER.

Não obstante aos esforços de construir estratégias calcadas na identidade cultural, têm sido apontados alguns fatores que comprometem o agir orientado para o entendimento. Analisando a execução de projetos de programas em comunidades quilombolas no Rio Grande do Sul, José Carlos dos Anjos e Paulo Silva (2008) apontam os limites do agir comunicativo no âmbito das metodologias participativas. Para os autores, a elaboração e a execução de projetos pressupõem que os agentes do Estado e os quilombolas ajam comunicativamente e, apoiando-se em Roberto Cardoso de Oliveira (2000), alertam que o diálogo pode ser comprometido pelas regras do discurso hegemônico.

As observações dos autores levantam questões pertinentes sobre a ATER direcionada às comunidades quilombolas, as quais se alinham ao objetivo do presente artigo. Entre as regras do discurso hegemônico, constam as normativas dos programas e políticas, que são definidas *a priori*. De uma maneira geral, as políticas públicas são formuladas para a realidade da agricultura familiar, sendo estendidas e, quando muito, adaptadas aos povos indígenas e comunidades quilombolas. Alguns autores têm alertado para o enfoque das políticas de desenvolvimento rural na produção e na comercialização (SOUSA, 2020), estando mais voltadas para os agricultores familiares consolidados, que já estão inseridos no mercado.

Isso significa que as regras, a partir das quais se dá o diálogo entre agentes do Estado e quilombolas, são determinadas pelos formuladores das políticas, podendo não corresponder à realidade, ou à expectativa, das comunidades quilombolas, comprometendo o diálogo. Mesmo as políticas de enfrentamento à pobreza, como o Programa RS Rural, detinham ações predeterminadas, engessando a sua execução.

Acrescente-se as sucessivas classificações e enquadramentos que são impostos para o acesso às políticas públicas. Se tomarmos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹⁴ como exemplo, o acesso é regulado por critérios objetivos, aplicáveis a todos os pretensos beneficiários¹⁵. Tais critérios correspondem, entre outros, à verificação da renda bruta anual, contabilizando as advindas da atividade agropecuária desenvolvida no estabelecimento, em que uma das questões colocadas é: como enquadrar a renda oriunda do trabalho externo à comunidade, tendo em vista que o assalariamento nas propriedades do entorno constitui uma fonte de ingressos monetários para a maior parte das famílias quilombolas? Isso se deve ao fato de, em geral, a área em posse das famílias corresponder a um pequeno terreno, onde está localizada a moradia, praticamente sem espaço para produzir, fruto das perdas territoriais sofridas ao longo do tempo. Esse perfil territorial de reduzidas dimensões foi retratado no diagnóstico das

¹⁴ O Pronaf foi criado pelo Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996. Inicialmente locado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), passou para a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir da sua criação no ano de 1999. Com a extinção do MDA, em 2016, o Pronaf retornou ao Mapa. Existe uma vasta bibliografia sobre o Pronaf, fruto de pesquisas acadêmicas, consultorias, entre outros estudos.

¹⁵ De acordo com Delma Pessanha Neves (2008), a construção dos beneficiários de políticas públicas ou programas sociais passa pela classificação dos agentes, geralmente e idealmente explícita nas definições e enquadramentos regulados nos textos de normas e diretrizes, como é o caso do Pronaf.

comunidades negras rurais realizado no âmbito do Programa RS Rural (RUBERT, 2005), sendo comum os quilombolas articularem atividades “dentro” e “fora” das comunidades.

Essa questão ainda não foi equacionada, exigindo um esforço interpretativo das normativas por parte dos técnicos, a fim de evitar a exclusão das políticas. Por consequência, além da certificação da Fundação Cultural Palmares, os quilombolas precisam portar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)¹⁶ para ter acesso às políticas públicas para a agricultura familiar, como o Pronaf e a PNATER.

A discussão em torno da elaboração de um projeto ou da implementação de uma política pública em uma comunidade quilombola coloca os agentes da Extensão Rural e os integrantes dessa comunidade em interlocução, instaurando uma esfera pública, aqui entendida enquanto estrutura comunicacional. Considerando que, para Jürgen Habermas (1997), na condição de mediação, as pessoas estão orientadas para o entendimento, o agir comunicativo pode ser comprometido pelas normativas dos programas e políticas mencionadas. Nessa situação, a política pública construída sob viés universalizante pode comprometer o diálogo por não levar em consideração as especificidades dos públicos aos quais se destina, como no que se refere à articulação entre atividades “dentro” e “fora” da comunidade por parte dos quilombolas. Frente a isso, alguns autores apontam a necessidade de redesenho das políticas públicas, a fim de adequar os critérios de elegibilidade ao modo de vida das famílias quilombolas (MIRANDA; ECKERT, 2019).

Por seu turno, o agir comunicativo pode ser comprometido pelo viés da ação extensionista. A Extensão Rural carrega um lastro de autoridade, cuja relação entre os extensionistas e a população atendida tem sido marcada pela oposição entre o saber técnico *versus* saber popular, em que o uso da ciência pode servir como instrumento de poder. O difusionismo e a ação baseada na racionalidade instrumental ainda marcam a atuação dos quadros técnicos, sobretudo no que se refere aos profissionais das Ciências Agrárias.

Para a coordenadora estadual da ATER com remanescentes das comunidades dos quilombos da Emater/RS-Ascar, uma das questões centrais refere-se à formação profissional e capacitação do corpo técnico. Embora tenham sido contratados profissionais das Ciências Sociais, que possuem o arcabouço teórico, fazem-se necessários maiores investimentos em capacitação para trabalhar com públicos como as comunidades quilombolas, sobretudo no que se refere aos profissionais das Ciências Agrárias, face a sua formação voltada para aspectos produtivos.

O assessoramento técnico à propriedade rural caracteriza a atuação clássica da Extensão Rural (DEPONTI, 2010), cuja atenção tem se voltado para os agricultores familiares consolidados, os quais possuem maior capacidade de resposta às orientações técnicas. Em sua dissertação de mestrado, Francisco Caporal (1991) já havia apontado a persistência de alguns fatores restritivos apesar do Repensar da Extensão Rural (1987/91), autoavaliação crítica que visou superar os métodos difusionistas e estabelecer relações dialógicas. Entre eles, o autor menciona que, apesar das orientações oficiais da entidade de ATER, os assalariados rurais e suas famílias permaneciam como um público “desconhecido” para os extensionistas rurais, cujas ações se restringiam à realização de capacitações.

¹⁶ O enquadramento à DAP se dá pelos seguintes critérios: i) extensão de área utilizada pelo agricultor; ii) valor da renda bruta anual obtida de todas as atividades desenvolvidas pela família; iii) número de empregados permanentes que participam de tais atividades. Ela é solicitada para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e Programa de Alimentação Escolar, entre outros. A DAP é geralmente emitida nos escritórios da Emater ou nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs), possuindo fé pública, em que tanto o agricultor quanto o agente responsável pela sua emissão respondem legalmente pelas informações nela contidas.

As observações dos autores sinalizam a existência de um viés produtivista, em que a produção orientada para o mercado tem centralizado as atenções da entidade oficial de ATER. Em função disso, aquele autor aponta que não trabalhar com os mais pobres, ou com os assalariados rurais, evidenciava uma contradição fundamental da entidade por configurar o grupo social mais carente de apoio. Esta foi a realidade constatada na execução do Programa de Fomento a Atividades Produtivas pela Emater/RS-Ascar, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, junto a comunidades quilombolas no município de São Lourenço do Sul, em que as famílias enfrentavam privações relacionadas a fatores estruturais ligados à pobreza (PEGLOW; FIALHO, 2019). Conforme comentado anteriormente, devido às perdas territoriais sofridas ao longo do tempo, é comum os quilombolas saírem em busca de oportunidades de trabalho “fora” das comunidades. Por tal motivo, em boa parte dos 105 (cento e cinco) processos de titulação de territórios quilombolas abertos no estado, os quilombolas reivindicam a retomada de áreas de terra que foram expropriadas.

Deve-se ressaltar que as metas institucionais da Emater/RS-Ascar são definidas pela Secretaria conveniente, entre as quais consta potencializar a atividade produtiva (DEPONTI, 2010). O trabalho com comunidades quilombolas tende a não ser enquadrado na área de desenvolvimento econômico, mas no desenvolvimento social, como atesta o Relatório de Atividades de Assistência Técnica e Social (EMATER/RS-ASCAR, 2021). Em função disso, a atuação da entidade oficial de ATER junto aos quilombolas acaba sendo centrada nos extensionistas sociais rurais, em ações voltadas para o acesso e garantia de direitos, resgate e valorização da cultura, geração de renda, produção de subsistência, entre outros. Reside, aqui, uma linha tênue entre a garantia de direitos sociais e a lógica assistencialista, a qual, tradicionalmente, tende a ser seguida por gestores públicos, exigindo uma postura vigilante por parte dos agentes da Extensão Rural a fim de evitar relações de tutela, de acordo com a coordenadora estadual da ATER com remanescentes das comunidades dos quilombos da Emater/RS-Ascar.

Incide, sobre os quilombolas, um olhar estigmatizador, no qual “os quilombolas são sempre vistos como preguiçosos e que não produzem”, como observado pelo coordenador da FACQ/RS em uma reunião do Fórum das Comunidades Quilombolas do Litoral, realizada em 16 de julho de 2015. Sua percepção chama a atenção para o discurso corrente de que os quilombolas não produzem, o qual tem sido usado com fim político em posicionamentos contrários à política de titulação de territórios quilombolas¹⁷.

Existem aspectos objetivos que afetam a capacidade de desenvolvimento de atividades produtivas nas comunidades quilombolas, como a exiguidade de área em posse e o alijamento das políticas de desenvolvimento rural, os quais acabam reforçando esse estigma. Em função disso, mesmo detendo a posse (ou a documentação) da terra, os quilombolas carecem de condições para trabalhar nela. De acordo com o coordenador da FACQ/RS:

É que assim, essa a produção das comunidades quilombolas não é vista porque o quilombola não tem muitos dos documentos, o documento, talvez o mais importante para quem é agricultor, que é o Talão de Modelo 15, que hoje é o Modelo 4. Então, a maioria não tem isso porque não tem a terra, e a terra prá tirá o modelo, e hoje a gente já conseguiu reverter isso, a gente já conseguiu que os quilombolas possam tirar o Talão Quilombola, no caso, mas nem todos os municípios entendem isso também, ficava só em alguns. Então, como

¹⁷ Existem disputas territoriais envolvendo quilombolas e agricultores familiares no estado, além de fazendeiros, as quais repercutem na relação entre os extensionistas rurais e as comunidades quilombolas devido a pressões por parte do poder local (BENEDETTI, 2020), face ao convênio entre a entidade oficial de ATER e as prefeituras municipais.

não tem esse documento, eles vendem prá, tem um atravessador que compra a produção deles, que eles plantam, né, de meia, de terça nas propriedades e já vendem por lá mesmo, então essa produção deles acaba, acaba não sendo apresentada para o mercado como se fosse deles, né [...]. (A.L.S., 2018)

Na avaliação do coordenador da FACQ/RS, a produção das comunidades quilombolas acaba sendo invisibilizada porque, na maioria das vezes, as famílias não têm “Talão de Produtor”¹⁸, levando à venda para agentes intermediários da comercialização. Até pouco tempo atrás, os quilombolas dependiam de algum agricultor ceder um contrato de arrendamento ou de comodato das terras para emissão do “Talão de Produtor”, colocando-os em uma situação de subordinação (PEGLOW; FIALHO, 2019). A subordinação frente a agricultores e fazendeiros também é verificada em arranjos produtivos, como o plantio em “meia” ou em “terça” nas propriedades do entorno, mencionados no depoimento anterior, face à exiguidade de área, contribuindo para a invisibilização da produção.

Frente as questões colocadas, uma das iniciativas, visando construir relações dialógicas, foi a criação de espaços de encontro entre quilombolas e mediadores sociais, como o Fórum das Comunidades Quilombolas do Litoral. Esse Fórum é composto por lideranças quilombolas, representantes de agências do Estado, universidades e demais entidades, no qual colocam-se, frente a frente, agentes do Estado e lideranças quilombolas em interlocução. São realizados encontros periódicos, nos quais são debatidos e construídos projetos para as comunidades quilombolas, a fim de que as proposições partam da visão destas, efetuando-se um debate amplo e anterior à etapa de elaboração. Trata-se de um agir regulado por normas que são acordadas a cada encontro, buscando construir relações dialógicas, no sentido da comunidade de comunicação proposta por Roberto Cardoso de Oliveira (2000)¹⁹. Ao submeter as políticas públicas à discussão, os quilombolas buscam contribuir para uma nova normatividade²⁰, tal como esse autor propõe para o caso dos indígenas.

Em que pese a predisposição ao diálogo, observa-se que uma opinião carrega maior peso do que a outra. A posição de ouvinte das lideranças quilombolas, frente aos demais interlocutores, pode ser explicada pela histórica ausência de representação das comunidades quilombolas em espaços públicos, tal como alertado por alguns autores (MIRANDA; ECKERT, 2019). Isso significa que a precondição de um diálogo efetivamente democrático e com o imperativo da ética nem sempre se verifica, uma vez que o pressuposto ético fundamental da negociação no âmbito de

¹⁸ O Talão de Notas Fiscais de Produtos (Modelo 4) é emitido pela Secretaria Estadual da Fazenda (Sefaz) através de convênio com as Prefeituras Municipais. Recentemente, o Incra/RS e a Sefaz definiram um procedimento específico para emissão desse documento a quilombolas.

¹⁹ O autor se apoia na teoria de Karl-Otto Apel e Jürgen Habermas para problematizar as políticas públicas voltadas para indígenas que, no presente caso, é estendida para as comunidades quilombolas. Ele usa dois conceitos centrais da teoria de Karl-Otto Apel: i) comunidade de comunicação, enquanto instância constitutiva de qualquer tipo de conhecimento; e ii) comunidade de argumentação, que traz inerente à intersubjetividade, voltada para a busca de consenso. Por sua vez, o autor busca, na ética discursiva de Jürgen Habermas, a instituição de um diálogo livre, sem a dominação de um interlocutor sobre outro e em um espaço substancialmente democrático.

²⁰ Em 2011, as lideranças propuseram a criação de uma linha de crédito diferenciado e subsidiado para as comunidades quilombolas, um dos pontos do documento “Carta das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Sul – no encontro do movimento negro quilombola ‘O olhar Quilombola’”, elaborado pelo Fórum das Comunidades Quilombolas do Litoral e encaminhado ao governo estadual. Essa proposta foi convertida em um programa no qual, em lugar da DAP, foi exigida a certificação da Fundação Cultural Palmares, permitindo que comunidades quilombolas em contexto urbano acessassem recursos de um programa originalmente voltado para o meio rural.

relações simétricas, capazes de estabelecer regras consensuadas entre os interlocutores de ambos os lados, possui limitações.

Para Roberto Cardoso de Oliveira (2000), as relações dialógicas devem ocorrer em um plano simétrico entre os interlocutores (indivíduos ou grupos), tendo em vista que os segmentos minoritários da sociedade são sempre ameaçados de se tornarem vítimas de programas desenvolvimentistas e que não têm comprometimento com seus interesses. A comunidade de argumentação entre grupos e indivíduos portadores de culturas distintas seria o resultado de uma negociação entre as partes, configurando uma “fusão de horizontes”. Para tanto, requer considerar o quilombola como um par na relação (FRASER, 2007), levando em consideração a sua realidade e seus interesses. No caso dos quilombolas, essa relação pode vir a ser atravessada pela questão étnico-racial, levando em conta o fato dos extensionistas rurais serem predominantemente brancos e, em boa parte das vezes, filhos de agricultores descendentes de imigrantes europeus.

A partir do exposto, infere-se que, apesar das boas intenções das políticas públicas, a diversidade da agricultura familiar brasileira ainda não está sendo adequadamente considerada, tampouco a especificidade das comunidades quilombolas. Nesse caso, o quilombola é construído como um “outro” frente ao sujeito pleno, correspondente ao agricultor familiar que desenvolve atividades produtivas voltadas para o mercado, transformado em modelo universalizante em termos de estilo de produção e de racionalidade econômica (BENEDETTI, 2020).

Essa construção se reflete em uma hierarquização social que evidencia uma das formas pelas quais a questão étnico-racial se manifesta no meio rural. As especificidades dos quilombolas, sejam relacionadas a sua cosmovisão, sejam decorrentes da trajetória histórica dos grupos negros, não estão sendo levadas em consideração, assim como a condição de invisibilização e discriminação racial que interferem no acesso a políticas públicas (MIRANDA; ECKERT, 2019). Em função disso, as políticas públicas construídas sob viés universalizante tendem a suplantam a heterogeneidade e encobrir relações de poder. No caso dos quilombolas, está em jogo o seu reconhecimento enquanto agricultores, tendo em vista que a noção de agricultor exclui a prestação de serviço para terceiros. A questão colocada é a de reconhecimento da especificidade de um público minoritário, no caso, as comunidades quilombolas, inserido no universo da agricultura familiar brasileira.

Considerações finais

Ao longo do texto, buscou-se evidenciar a mobilização dos quilombolas pelo reconhecimento de direitos. Trata-se da afirmação dessa categoria social no meio rural, que empreende lutas por reconhecimento de direitos frente ao Estado, as quais não se encerram na titulação do seu território, mas têm prosseguimento no acesso a políticas públicas. Entre estas, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (PNATER) representou um avanço em termos do reconhecimento da diversidade social no meio rural. A legislação definiu agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, aquicultores, extrativistas, ribeirinhos, seringueiros, povos da floresta, indígenas e quilombolas como público prioritário da PNATER.

Nesse sentido, o reconhecimento da especificidade das comunidades quilombolas representa um desafio para as entidades de ATER, responsáveis pela implementação das políticas públicas para o meio rural. A ferramenta analítica de comunidade de comunicação permitiu evidenciar os esforços no sentido de construção de relações dialógicas entre quilombolas e mediadores

sociais. Por sua vez, a ferramenta analítica de comunidade de argumentação permitiu perceber os desafios colocados para o estabelecimento desse diálogo, no que diz respeito à construção de uma negociação entre partes, sejam grupos ou indivíduos, portadores de culturas distintas, que seja guiada pela “fusão de horizontes”.

Está em jogo o reconhecimento da especificidade de um público minoritário da agricultura familiar brasileira, que enfrenta dificuldade e, por vezes, fica impedido de ter acesso a políticas públicas para a agricultura familiar. Apesar dos esforços empreendidos no sentido do estabelecimento de relações dialógicas entre agentes da Extensão Rural e quilombolas, existem desafios a serem superados na perspectiva de estabelecimento do agir orientado ao entendimento. Entre tais desafios, constam o reconhecimento da trajetória histórica desigual e da condição de subalternidade de alguns grupos sociais que interferem no estabelecimento do diálogo com os agentes do Estado e com a sociedade envolvente.

Referências

- ANJOS, J.C.G.dos.; SILVA, P.S. A rede quilombola como espaço de ação política. In: NEVES, D.P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008, p. 155-172.
- BARTH, F. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000.
- BENEDETTI, A.C. Luta por Reconhecimento e Construção de Identidade em Comunidades quilombolas no Sul do Brasil. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v.7, p.33-42, 2014.
- BENEDETTI, A.C. **“Quando se fala em Terra”**: A constituição de arena pública em torno da titulação de territórios quilombolas no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS/PGDR, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213170>. Acesso em: 20 de maio. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – promulgada em 5 de outubro de 1988. Porto Alegre: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio Grande do Sul, 1988.
- 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 12 de maio 2012.
- BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11.326.htm. Acesso em: 06 de set. 2011.
- BRASIL. **Lei 12.188 de 12 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12.188.htm. Acesso em: 06 de set. 2011.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. 2012. Disponível em: <http://www.portaldaindignidade.gov.br/acoep/pbq>. Acesso em: 3 abr. 2012.

CALHEIROS, F.P.; STADTLER, H.H.C. Identidade étnica e poder: os quilombolas nas políticas públicas brasileiras. **Revista Kátalysis**, v. 13, n. 1, p. 133-139, jan./jun., 2010.

CAPORAL, F.R. **A Extensão Rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria). Santa Maria, 1991. 134 p.

DEPONTI, C.M. **Intervenção para o Desenvolvimento: o caso da Extensão Rural pública no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS/PGDR, 2010. 274 p.

DIANI, M. The concept of social movement, **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.

EMATER/RS. **Estudo de Caso: Comunidade de Teixeiras**. Mostardas: Escritório Municipal da Emater/RS, 2002. (Mimeo.).

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de Atividades da Emater/RS-Ascar – 2004**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2004.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de Atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2021.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Revista Lua Nova**. N. 70, São Paulo, p. 101-138, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>. Acesso em: 06 de set. 2011.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES - FCP. **Certidões Expedidas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs)** atualizadas até a Portaria N° 88/2021, publicada no DOU de 01/04/2021. Disponível em: www.palmares.gov.br/quilombolas. Acesso em: 07 de maio. 2021.

HABERMAS, J. Atores da sociedade civil, opinião pública e poder comunicativo. In: **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA-DFQ. **Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas no Incra**. 2021. Arquivo digital.

LEITE, I.B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, v.4, n.2, p.333-354, 2000. Disponível em: <http://www.yumpu.com/pt/document/view/12940571/os-quilombos-no-brasil-questoes-conceituais-e-normativas-ceas>. Acesso em: 29 de mai. 2012.

MIRANDA, R. da S.; ECKERT, C. **Refletindo a ação extensionista da Emater/RS-Ascar na perspectiva étnicorracial**. Trabalho apresentado como conclusão do módulo 2 do curso “Quilombos e quilombolas do RS: por uma ATERS inclusiva”, ministrado pela UFRGS/DEDS/NEAB. Porto Alegre: UFRGS/DEDS/NEAB, 2019. (Mimeo.).

NEVES, D.P. O desenvolvimento de uma nova agricultura: o papel dos mediadores sociais. In: FERREIRA, A D.D.; BRADERBURG, A (Orgs.) **Para pensar: Outra agricultura**. Curitiba: Editora da UFPR, 1998, p. 147-167.

NEVES, D.P. Mediação Social e mediadores políticos. In: NEVES, D.P. (Org.) **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008, p. 21-39.

O'DWYER, E.C. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. In: O'DWYER, E.C. (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 13-42.

OLIVEIRA, R.C. de. Ação Indigenista, Etnicidade e Diálogo Interétnico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 4, n.40, p. 213-230, set/dez. 2000.

PEGLOW, K.; FIALHO, M.A.V. Aportes do Programa de Fomento em comunidades quilombolas de São Lourenço do Sul/RS na perspectiva dos atores. In: FLECK, L.F., KÜHN, D.D., SOARES, M. de A. e BERBIGIER, M.M. (Orgs.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2019, p. 178-213.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.731, de 9 de janeiro de 2002a**. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.731.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 41.498, de 25 de março de 2002b**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1125&hTexto=&Hid_IDNorma=1125. Acesso em: 20 de jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.245, de 29 de maio de 2013**. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado do Rio Grande do Sul - PEATERS -, Institui o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul - PROATERS -, cria o Fundo Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul - FUNDATERS -, cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Sustentável - CEDRS -, e altera a Lei 10.716, de 16 de janeiro de 1996. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=254888#:~:text=1%C2%BA,%2C%20Pesca%20e%20Cooperativismo%20%2D%20SDF>. Acesso em: 20 de jan. 2018.

RUBERT, R. **Comunidades Negras Rurais do Rio Grande do Sul: um levantamento socioantropológico preliminar**. Porto Alegre: RS Rural/IICA, 2005.

SOUSA, D.N. de. Quilombolas e Indígenas: análise dos públicos da agricultura familiar excluídos das políticas públicas em uma região da Amazônia Legal. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 7, n. 16, p. 405-416, 2020.

VERDEJO, M.E. **Diagnóstico Rural Participativo (DRP)**. Guia Prático. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.