

Direitos quilombolas e acesso às políticas públicas (sociais): reflexos sobre a configuração da paisagem de uma comunidade no brejo paraibano¹

Rosa Lima Peralta²
Maristela Oliveira de Andrade³
UFPB

Resumo

Num contexto de consenso crescente acerca da insustentabilidade do modelo de produção e consumo da sociedade contemporânea, as comunidades tradicionais têm se destacado por suas formas diferenciadas de organização social e apropriação dos recursos naturais. Apesar das muitas conquistas no marco legal, a efetivação de seus direitos ainda esbarra em diversos fatores e atores contrários. O caso das comunidades quilombolas revela-se emblemático nesse sentido. Embora a Constituição Federal de 1988 reconheça o direito à propriedade de seus territórios, isso não se traduziu em garantia da permanência dessas comunidades. Esse cenário complexo de conflito constitui objeto de pesquisa interdisciplinar sob as perspectivas histórica, social, cultural e política que marcam esses territórios, principal elemento de disputa. Neste artigo, enfocamos de que forma as políticas públicas de corte social têm repercutido sobre esse cenário a partir da análise da paisagem da comunidade quilombola Senhor do Bonfim, situada no município de Areia, no brejo paraibano.

Palavras-chave: comunidades quilombolas – políticas públicas e sociais – análise da paisagem

Abstract

In a context of growing consensus on the unsustainability of the model of production and consumption of contemporary society, traditional communities have been distinguished by their different forms of social organization and natural resources appropriation. Despite many achievements in the legal framework, enforcement of their rights still faces a number of factors and opposing actors. The case of the quilombo communities appears to be emblematic in this regard. Although the Constitution of 1988 recognizes the right to ownership of their land, this has not ensured the permanence of these communities. This complex scenario of conflict is the subject of a interdisciplinary research, addressing historical, social, cultural and political issues that mark these territories, the main element of dispute. In this article, we focus on how public and social policies have affected this scenario by performing an analysis of the landscape of the quilombo Senhor do Bonfim, located in Areia, municipality of the state of Paraíba.

Keywords: quilombo communities – public and social policies – landscape analysis

Introdução

A preocupação com a sustentabilidade do planeta tem sido crescente, permeando todas as esferas da sociedade contemporânea, desde a comunidade científica até as escolas primárias, do grande exportador aos pequenos agricultores, das grandes empresas aos trabalhadores. Temos assistido também à incorporação da problemática ambiental na agenda de múltiplas redes e movimentos sociais ligados não só à preservação da natureza, mas também à reforma agrária, à agroecologia e à defesa dos povos tradicionais.

Nesse contexto, emerge um consenso crescente acerca da insustentabilidade do atual modelo de produção e consumo, ao mesmo tempo em que espaços são abertos para discutir novos modelos de desenvolvimento, socialmente mais justos e ambientalmente sustentáveis, favorecendo um processo de identificação, visibilização e valorização de formas alternativas de relação homem-natureza.

Sob essa perspectiva, as comunidades tradicionais, em suas diversas manifestações, têm tomado consciência e despertado crescente interesse por suas formas diferenciadas de organização social e apropriação dos recursos naturais⁴. Seus modos de vida em geral estão assentados em relações de pertencimento, simbólicas e espirituais com o território, respeitando os limites e potenciais ecológicos dos espaços geográficos em que se encontram (Diegues, 1999). No caso do Brasil, as comunidades tradicionais recentemente conseguiram, embora não sem luta, o reconhecimento oficial de seus direitos. Citamos, a título de exemplo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Brasil em 2004; e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída em 2007 pelo Decreto Presidencial 6.040.

No entanto, verifica-se uma longa distância entre o arcabouço legal e a efetivação desses direitos (Caldeira, 2001), que continua sendo desproporcional à sua importância e representatividade da sociodiversidade⁵ e, não raro, da biodiversidade brasileira. O caso das comunidades quilombolas revela-se emblemático nesse sentido. Afinal, apesar de a Constituição Federal de 1988, por meio da introdução do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconhecer o direito à propriedade de seus territórios, o marco legal não se traduziu em garantia da permanência dessas comunidades. Chegou mesmo a acirrar e incitar conflitos que, embora encontrem pouca repercussão, têm sido cada vez mais frequentes. O tema ganha relevância em função do número expressivo desses grupos.

Segundo levantamento apresentado em 2005 pelo Centro de Geografia e Cartografia Aplicada (Ciga) da Universidade de Brasília (UnB)⁶, sob coordenação do professor Rafael Sanzio, o Brasil contaria com 2.228 comunidades quilombolas. Recentemente, Sanzio (2009) lançou um novo livro em que atualiza essa contagem, assinalando mais de três mil comunidades espalhadas por praticamente todos os estados brasileiros, mas com grande concentração nas regiões Norte e Nordeste. O movimento quilombola, por sua vez, aponta para a existência de cerca de cinco mil comunidades⁷. Entretanto, ainda que na página do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) conste que o Governo Federal já mapeou mais de 3.500 comunidades, apenas 1.482 delas foram certificadas pela Fundação Cultural

Palmares (FCP), órgão do Governo Federal cuja atribuição é fazer o cadastro das comunidades. Destas, apenas 173 foram tituladas, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia responsável pela regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Mas a que se deve essa discrepância entre o número expressivo de comunidades quilombolas e a sua pouca visibilidade? É certo que a mera menção do termo *quilombo* continua causando estranheza entre a sociedade brasileira mais ampla, como também no seio das próprias comunidades, o que acaba se refletindo na efetivação de seus direitos. Mas o reduzido número de titulações também pode indicar que, além dos processos históricos de opressão e exclusão que fizeram com que esses grupos permanecessem ocultos (às vezes voluntariamente, como forma de proteção), a invisibilidade acerca da importância da fixação dessas comunidades em seus territórios tradicionais tem sido estratégica e eficaz para segmentos opositores. Ruralistas, grupos empresariais e setores do próprio governo encontraram respaldo nos principais meios de comunicação para influenciar a opinião pública e deflagrar uma campanha de desqualificação dessas comunidades.

Entre os principais discursos contrários à efetivação dos direitos quilombolas, encontramos a ideia de “entreve ao desenvolvimento”, devido à noção de que formas arcaicas impediriam o progresso e o crescimento econômico do país; “risco à soberania e à segurança nacional”, já que a existência de outros territórios dentro de um Estado-nação ameaçaria a integração nacional (Little, 2002) e tornaria o país vulnerável a interesses estrangeiros; “muita terra para poucos”, mesmo argumento contra demarcação de terras indígenas; “ameaça ao direito de propriedade”, sugerindo que o critério de autoidentificação permitiria que qualquer um se autoproclamasse quilombola para obter terras ocupadas por terceiros; “incitação ao conflito racial”, pois provocaria distinção onde nunca houve; e “risco de degradação ambiental”, em função de um processo de favelização supostamente inerente a populações negras e pobres (Pacheco; Herculano, 2006).

Uma análise mais detida desses argumentos revela o que está verdadeiramente em conflito: a apropriação de recursos naturais e a concepção de desenvolvimento (Alimonda, 2002). Portanto, embora, como aponta Little (2002), seja interessante detectar semelhanças entre os diversos grupos tradicionais e suas reivindicações, de forma a descobrir possíveis eixos de articulação social e política, é importante também lançar um olhar diferenciado sobre as particularidades da origem e lutas desses territórios negros (Arruti, 2006).

Diante disso, cabe nos perguntar de que maneira as reivindicações territoriais quilombolas incidem sobre o cenário político nacional de disputa pelo acesso e apropriação dos recursos naturais? Em que medida as práticas quilombolas de apropriação dos recursos naturais estão em conflito com as de outros atores? Qual a relevância das comunidades quilombolas para a atual discussão sobre desenvolvimento e sustentabilidade do País?

É preciso, portanto, considerar não só a resistência histórica, mas a luta em defesa de seus modos de vida e organização social no presente, reivindicando a participação na elaboração e na implementação de planos de desenvolvimento local e regional, tendo como

principal ponto de reivindicação a permanência e manutenção de seus territórios, maior legado para as gerações futuras.

A busca pelo reconhecimento oficial do território está relacionada à garantia necessária para que as comunidades tracem planos endógenos e sustentáveis de gestão e reprodução de seus territórios. Hoje está em pauta a discussão sobre o direito de certos grupos a terem modos de vida e de desenvolvimento próprios, que não são regidos pela racionalidade econômica que orienta o mundo capitalista (Leff, 2008). São formas de organização social que, embora consideradas primitivas e arcaicas, configuram um tecido social complexo e podem representar um novo modelo de sociedade almejado, onde a expansão, a competição e a dominação dão lugar a valores mais integrativos, como a conservação, a cooperação e as parcerias. É nesse sentido que, tendo garantido seu território para viabilizar sua reprodução física e social, as comunidades quilombolas poderão se desenvolver visando a sustentabilidade ambiental e a manutenção da sociodiversidade.

Esse cenário complexo de disputa, característico dos chamados conflitos socioambientais, constitui objeto de uma pesquisa interdisciplinar sob as perspectivas histórica, social, cultural e política que marcam os territórios quilombolas, principal elemento de disputa. O objetivo é delinear a dinâmica desses conflitos envolvendo uma comunidade quilombola no estado da Paraíba e identificar os múltiplos fatores e atores envolvidos, suas cotas de poder, suas articulações políticas, os conflitos de interesses. Neste artigo, porém, optamos por focar de que forma as políticas públicas e sociais⁸ têm repercutido sobre esse cenário a partir do estudo da comunidade quilombola Senhor do Bonfim, situada no município de Areia, no brejo paraibano. A ideia é avaliar como a presença ou ausência do Estado têm contribuído para a configuração da “paisagem” quilombola (Little), tendo como referencial conceitos e metodologias da Ecologia Política (Little; Alimonda; Martínez Alier), da Justiça Ambiental (Acsegrad) e da Racionalidade Ambiental (Leff).

Caracterização da área de estudo e metodologia

A comunidade Senhor do Bonfim

A comunidade quilombola Senhor do Bonfim é formada por 22 famílias e está situada no distrito de Cepilho, município de Areia, brejo paraibano. Seu reconhecimento oficial enquanto comunidade remanescente de quilombo pode ser considerado relativamente recente (25/5/2005) se levado em conta que foi em 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, que o artigo 68 determinou: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos.”

Sabe-se, no entanto, que a reivindicação pelos movimentos sociais que levou à aplicação pelo poder público do artigo constitucional se concretizou pela primeira vez somente em 1995, com a titulação da comunidade de Boa Vista, em Oriximiná (PA). E, de lá para cá, o número de títulos de propriedade expedidos foi bastante tímido. Das 1.523 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura (MinC)⁹, apenas 183 comunidades em todo o Brasil receberam seus

títulos de propriedade e, mesmo assim, segundo dados do Incra, autarquia responsável desde 2003 pela regularização fundiária dos territórios quilombolas, muitas não podem gozar plenamente dessa conquista, seja porque não houve a retirada ou indenização dos ocupantes não quilombolas (proprietários e/ou posseiros) de seus territórios ou porque seus títulos contêm cláusulas suspensivas (Incra, 2010).

No caso da Paraíba, a FCP expediu 31 certidões de autorreconhecimento, entre 2004 e 2010, sendo o primeiro passo formal necessário para a instauração do processo de regularização fundiária pelo Incra, segundo determinação da Instrução Normativa 49/2008¹⁰, atual dispositivo de regulamentação do Decreto n. 4.887/03 e do artigo constitucional 68. Senhor do Bonfim foi certificada em 2005, mas, em função do acirramento do conflito envolvendo a comunidade e proprietários incidentes (as ameaças foram inclusive estendidas a representantes da equipe do Incra), seu processo de regularização fundiária ganhou prioridade em relação aos demais. Portanto, em 2009, foi a primeira comunidade remanescente de quilombo do estado da Paraíba a receber do Presidente Lula o Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social, que prevê a indenização e posterior retirada de particulares que não pertencem à comunidade. A área reivindicada pelas 20 famílias quilombolas corresponde a pouco mais de 120 hectares.

Apesar de o mencionado Decreto Presidencial não ser a última etapa para a regularização definitiva do território quilombola (falta ainda que o Incra seja imitado na posse do imóvel¹¹ e a desintrusão dos ocupantes não quilombolas antes do registro em cartório), ele ao menos serviu para apaziguar o conflito. Hoje, os quilombolas não mais sofrem com as ameaças de outrora, e os proprietários já concordaram em negociar um valor para indenização e saída da área. Essa situação trouxe um clima de segurança para a comunidade, sobretudo em termos de as famílias poderem ocupar boa parte das terras (aproximadamente 60% dos 120 ha) e desfrutar de seus recursos com autonomia, embora ainda haja uma área que abrange a casa dos proprietários, chamada de Casa Grande, que é vedada aos quilombolas e onde se situam a casa de farinha, a lavanderia, o engenho (hoje desativados) e um grande açude.

Etnografia dos conflitos socioambientais

Para levantamento e análise dos dados, utilizaremos a categoria de “paisagem” como unidade privilegiada. Essa categoria está inserida na metodologia desenvolvida por Little (2006) e denominada de “etnografia dos conflitos socioambientais”. Embora o foco dela tenha caráter “local”, a análise não recai apenas sobre a comunidade em si, uma vez que se diferencia da etnografia convencional, usada para caracterizar o modo de vida de um grupo particular. A metodologia proposta tem como foco central o conflito socioambiental, que deve ser inventariado a partir de todos os atores envolvidos, seus interesses, estratégias, alianças e cotas de poder, bem como caracterizando os recursos naturais em disputa. Assim, o escopo geográfico da pesquisa extrapola o âmbito local, pois incorpora diversos níveis de articulação social.

Consideram-se também as características biofísicas do território ou o papel da “agência natural”, representando as forças da natureza que, embora não tenham “intencionalidade”, atuam sobre uma realidade determinada.

Dessa forma, a análise da paisagem permite avaliar não só a interferência do grupo quilombola sobre o local, mas também a de outros atores, muitas vezes invisíveis numa primeira leitura da realidade. Por exemplo, as atividades econômicas, a poluição (atribuída aos moradores, a empresas ou ao governo), a ocorrência de lixo (atribuída à inexistência de sistema público de coleta), o desmatamento, o estado de conservação dos recursos naturais, a “agência natural”, entre outros aspectos.

Neste artigo, entretanto, lançaremos um olhar mais detido sobre o papel dos agentes públicos através das políticas públicas e sociais, seu grau de interferência e alcance sobre o conflito, assim como sua relação com as estratégias de organização da comunidade. Nesse caso, o conceito de paisagem será utilizado de modo a tornar possível visualizar como a ação ou inação do Estado e a recepção dos atores sociais da comunidade se refletem sobre a paisagem local. (Little, 2006).

Para a pesquisa documental, utilizamos como fonte principal o Relatório Antropológico produzido pelo Incra em 2007¹², assim como os textos da legislação pertinente, tais como o Artigo 68 do ADCT, o Decreto 4.887/03, a C169 OIT e o Decreto 6.040/07, que instituiu a PNPCT, analisados quanto à sua concepção e implementação efetiva.

Para pesquisa empírica, utilizamos dados obtidos por meio de participação em alguns eventos que contaram com a presença de lideranças quilombolas da Paraíba, entre elas, membros da Associação Quilombola da comunidade Senhor do Bonfim e da Coordenação Estadual Quilombola (Cecneq)¹³; visitas ao Incra e conversas informais com as antropólogas do órgão e com representantes de organizações de apoio da sociedade civil, tais como: Associação de Apoio às Comunidades Quilombolas da Paraíba (Aacade), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Dignitatis; e quatro visitas exploratórias à comunidade (uma em outubro e duas em novembro de 2010 e uma em janeiro de 2011).

Além de pesquisa bibliográfica, em que recorremos a conteúdos qualificados e atualizados sobre o campo quilombola em meios de comunicação governamentais, sobretudo Incra, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e FCP; e alternativos, entre eles os sites Observatório Quilombola, da ONG Koinonia (www.koinonia.org.br/oq), da Comissão Pró-Índio de São Paulo (www.cpisp.org.br), da Comissão Nacional Quilombola (www.conaq.org.br), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (www.inesc.org.br).

No caso da Paraíba, encontramos também alguns registros entre o conteúdo do Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), de Pernambuco. Em sua página na internet (www.cclf.org.br), há uma seção dedicada ao Projeto Brasil Quilombola, o qual produziu uma publicação intitulada *Revista Quilombos Hoje* (2007), com dados sobre comunidades do Ceará, Pernambuco e Paraíba, que em geral têm como base as informações disponibilizadas pela Associação de Apoio às Comunidades Quilombolas da Paraíba (Aacade) e pela Coordenação Estadual Quilombola (Cecneq).

O cenário nacional moldando a paisagem local: conflitos entre setor público e o movimento quilombola

Elencamos a seguir alguns dados aos quais se pode atribuir forte influência de fatores políticos nacionais sobre paisagens locais:

Mudanças constantes nos procedimentos de regularização fundiária

Não se pode negar que o marco legal introduzido pelo governo Lula representou grande avanço em relação ao governo antecessor no que se refere à aplicação do artigo 68. O Decreto 3.912/01, do então presidente Fernando Henrique Cardoso, exigia, por exemplo, a comprovação documental de que a comunidade ocupa o território desde 1888 até 1988 – o que significava condicionar a propriedade da terra a um usucapião de 100 anos¹⁴. Com a eleição de Lula, algumas mudanças despontaram. O governo criou em 2003 a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), concedendo-lhe status de ministério, e um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de rever e reverter as disposições contidas no Decreto 3.912 e propor nova regulamentação para o processo de regularização fundiária de territórios quilombolas. No dia 20 de novembro daquele ano, no Dia da Consciência Negra, foi assinado o Decreto 4.887, revogando o anterior, o que a princípio soou como o anúncio de tempos melhores para o movimento quilombola. Em primeiro lugar, porque aboliu a obrigatoriedade de comprovação de uma posse de cem anos e concedeu o direito à auto-atribuição dessas populações, tendo como fundamentação a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, o novo decreto transferiu da FCP para o Incra, órgão com maior experiência em questões agrárias, as atribuições relativas aos procedimentos de regularização das terras ocupadas pelos quilombolas e estabeleceu a previsão de atos necessários à desapropriação de imóveis com título de domínio particular, quando couber.

Entretanto, após dois mandatos, o número de titulações continua pífio e o investimento do governo Lula se tornou inversamente proporcional às pressões de setores conservadores da sociedade, como podemos ver nas análises sobre a execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (PBQ), conforme veremos mais adiante.

Desde que o Incra assumiu a responsabilidade pela regularização fundiária, os empecilhos burocráticos nos procedimentos só aumentaram. Entre 2004 e 2010, a autarquia alterou a Instrução Normativa – instrumento que define os passos do processo de titulação – quatro vezes, sendo que a última delas, a de número 56, em 2009, foi revogada voltando a valer a de número 49, vigente atualmente. Segundo o Balanço 2009 da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), a revogação teve motivações essencialmente políticas:

Em outubro de 2009, o episódio envolvendo a publicação e revogação de mais uma instrução normativa do Incra ilustrou de forma clara como o governo federal está suscetível às forças contrárias aos direitos quilombolas e como tal pressão repercute diretamente na definição de tais normas. No dia 7 outubro, o presidente do Incra publicou uma nova instrução normativa – a IN Incra nº 56/2009 – que removiu diversos dos entraves da IN 49/2008. O movimento de

avanço incentivado por funcionários do "setor quilombola" do Incra foi rapidamente contido segundo eles mesmos "devido à pressão de setores que são favoráveis a manutenção dos entraves na política de regularização". Assim 13 dias depois, a IN Incra nº 56 foi revogada e a norma de 2008 (a IN Incra 49) foi republicada como Instrução Normativa Incra nº 57 de 20 de outubro de 2009.

Ocorre que essa alteração de normas fere a C169 da OIT, cujo Artigo 6º determina que os povos interessados deverão ser consultados cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Um ano antes, outro episódio esdrúxulo foi promovido pelo governo. Em abril de 2008, a Advocacia Geral da União (AGU) assume o papel de interlocução do governo com o movimento quilombola. O governo havia produzido uma nova Instrução Normativa (IN) que pretendia resolver de uma vez por todas os entraves à regularização de terras quilombolas. Segundo o governo, as titulações não se concretizavam em função da insegurança jurídica da IN, que vinha sendo alvo de muitos questionamentos e ações que impediam a conclusão dos processos. O governo colocava que era preciso mudar a IN para conseguir manter o Decreto 4.887/03, sem o qual as titulações seriam inviabilizadas. De fato, na época havia a iminência da votação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239, impetrada pelo partido Democratas (DEM), e da tramitação do Projeto de Decreto Legislativo n. 44, do Deputado Federal Valdir Collato (PMDB/SC), que propõe a sustação do Decreto 4.887/03 e de todos os processos administrativos vinculados a ele. Cumpre destacar que o Deputado Collato é antigo desafeto de movimentos sociais do campo e indígena e chegou a lançar, em junho de 2007, em plenário na Câmara dos Deputados de Santa Catarina, o Movimento dos Com Terra (MCT).

Representantes quilombolas e assessorias analisaram a minuta e identificaram muitos pontos que significavam retrocesso na garantia do direito quilombola. Diante da pressão, o governo concordou em promover uma Consulta Nacional Quilombola, realizada em Brasília entre os dias 15 e 17 de abril de 2008. Entretanto, quem presenciou o que ocorreu durante os três dias pode afirmar que aquele evento era mais uma exposição da IN do que propriamente uma consulta. Afinal, eram raros os quilombolas que estavam informados sobre o que ocorreria ali. Já o governo levou uma equipe relativamente grande, com membros dos principais órgãos, como AGU, Casa Civil, Seppir, FCP, Incra, MDA, Ibama e Gabinete Institucional de Segurança (GSI) – demonstrando a importância dada pelo governo ao tema de regularização fundiária de territórios quilombolas, ainda que, infelizmente, não no sentido de agilizar os processos. (Peralta, 2008).

Apesar das manifestações contrárias a diversos pontos da IN 49, o governo a publicou no Diário Oficial da União.

As exigências introduzidas a cada nova norma tornaram o processo mais moroso e custoso e, conseqüentemente, mais difícil de ser concluído (...). É difícil aceitar que a motivação de tais mudanças seja realmente aquela anunciada pelo governo: a necessidade de aperfeiçoar as normas a fim de dar segurança jurídica ao processo e evitar futuros conflitos no judiciário. Em

setembro de 2009, a Instrução Normativa Incra 49/2008 completou um ano de existência e, ao contrário do anunciado pelo governo, não se percebeu qualquer avanço na condução dos processos ou na resolução dos conflitos em função das novas regras. As sucessivas normas parecem ser muito mais uma concessão aos setores que manifestaram forte oposição aos direitos quilombolas do que um aperfeiçoamento. (CPI-SP, 2010)

Um dos pontos mais rebatidos foi a extrema complexificação dos relatórios antropológicos, que constituem apenas uma das peças do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do processo de titulação. O que deveria ser uma espécie de “transcrição” da demanda territorial da comunidade, feita por um profissional habilitado para tal função, tornou-se um estudo extremamente minucioso, que deve responder a uma extensa *check-list*, como se fosse possível estabelecer itens objetivos e precisos para atestar ou não a identidade quilombola. No dia 29 de abril, Luís Roberto Cardoso de Oliveira, então presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), com longa tradição na assessoria ao governo em contextos envolvendo indígenas e quilombolas, divulgou nota pública em que a ABA tecia duras críticas sobre a produção dos relatórios antropológicos que, segundo o texto:

(...) estão subordinados a critérios estranhos à disciplina, como no artigo 9º da proposta do GT Governamental, segundo a qual o relatório técnico de identificação e delimitação deve estar devidamente fundamentado em elementos ditos objetivos, que apontam uma maneira específica de imaginar a realidade aos olhos do Direito e da Administração Pública, pois as possíveis características “objetivistas”, na prática, funcionam como sinais, emblemas ou estigmas (...) As interconexões entre normas e acontecimentos em algum tipo de manual, estranhas ao fazer antropológico, pode ser uma forma não de gerenciar as diferenças, mas de eliminá-las por uma uniformidade jurídica que se sobrepõe a outros saberes e tradições”.

A ABA refutava assim a afirmação do governo de que a nova formulação da IN teve o aval dos profissionais a ela associados¹⁵ (ABA, 2008).

A CPI-SP também relacionou as instituições que requisitaram a entrada no processo como *amicus curiae* ao lado do proponente da ação, o que demonstra quais interesses estão envolvidos na oposição aos direitos quilombolas: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional da Indústria, Associação Brasileira de Celulose e Papel, a Sociedade Rural Brasileira e o Estado de Santa Catarina.

Diante desse quadro de violações, o Ministério Público Federal (MPF) decidiu, em novembro de 2009, instaurar inquérito civil público para apurar a situação geral das políticas públicas destinadas à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas no Brasil. Nele, o Grupo de Trabalho de Quilombos e Populações Tradicionais da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão solicita ao Incra dados sobre a estrutura administrativa da autarquia relacionada à regularização fundiária de terras quilombolas, bem como sobre a capacidade para atingir a meta fixada na Agenda Social do Plano Plurianual de 2007/2011. Para o GT, “o quadro geral relativo às políticas públicas voltadas ao atendimento da população quilombola, em especial

da sua garantia do direito à terra, é alarmante e denota grave e sistemática violação a direitos fundamentais positivados na Constituição Federal e em tratados internacionais de que o Brasil é parte”.

Histórico do conflito envolvendo a comunidade Senhor do Bonfim

Desde o primeiro contato em setembro de 2009, numa reunião entre lideranças quilombolas e a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH), era bastante evidente que o entusiasmo predominava sobre a apreensão de Geraldo de Maria, atual presidente da associação da comunidade de Senhor do Bonfim. Apreensão porque também estavam presentes na reunião representantes do Incra, que poderiam esclarecer quando será expedido o título de propriedade definitiva em favor da comunidade. Mas, quanto ao entusiasmo, este sempre transparece, principalmente quando se faz perguntas de como vai a comunidade. Com um sorriso no rosto, Geraldo não disfarça a satisfação de que vai tudo bem e, mesmo sem que seja necessário perguntar, ele fala de que estão plantando de tudo por lá, que inclusive estão podendo vender bem o excedente de sua produção.

Esse ar de satisfação não é sem razão. Quando se conhece a história dessa comunidade, é possível perceber a dimensão das mudanças ocorridas nos últimos sete anos. É importante ressaltar que, durante cerca de 90 anos, até pouco tempo antes do reconhecimento enquanto quilombolas, as famílias de Senhor do Bonfim viveram tempos árduos de subordinação à família Amazille, proprietária da Fazenda Bom Fim, trabalhando no plantio da cana, na lida com o agave e na produção de rapadura e aguardente no engenho na condição de trabalhadores-moradores, relação muito comum na região. Até bem pouco tempo atrás, os homens das famílias do Bonfim recebiam salário irrisório, a ponto de algumas mulheres afirmarem que não recebiam nada. Outros, como Dona Severina, Dona Pirriu e Fernando (um dos 14 filhos de Dona Severina), embora não saibam precisar o valor, dizem que “era uma miséria, não dava nem para cobrir o que a gente comprava na bodega”, espécie de vendinha, também propriedade dos Amazille. Independente do valor pago, os homens eram obrigados a trabalhar entre quatro a seis dias da semana (o que recebia o curioso nome de “sujeição”) no engenho em troca do local de “morada” e um pequeno espaço de terra para fazer roças (Fortes, 2007). Entretanto, os administradores da fazenda sempre se mantinham vigilantes para impedir que o tamanho da área plantada não aumentasse e, dessa forma, as famílias se viam obrigadas a comprar praticamente todos os gêneros alimentícios na “bodega”.

Durante a elaboração do relatório antropológico e das minhas visitas preliminares à comunidade, foram registradas também muitas recordações e relatos de períodos de fome, maus-tratos, inclusive físicos, por parte do proprietário ou de seus gerentes ou administradores (uma forma atualizada do feitor de escravos).

Histórias de punições, de expulsão das casas sem quaisquer direitos, de prepotência no trato com os trabalhadores, de proibições e de excesso de trabalho estão presentes nos muitos relatos destes trabalhadores. A violência com que esse poder era imposto transparece na história antiga de uma suspeita: um trabalhador havia desaparecido sem deixar qualquer sinal e os moradores comentavam entre si que este homem teria sido morto pelo então

gerente do engenho. Se este assassinato aconteceu de fato ou não, eles não podem afirmar com certeza – tudo o que se tinha era um comentário - mas a possibilidade que ele possa de fato ter ocorrido reflete o grau de violência sob o qual a relação trabalhador-patrão estava fundada. (...) A fome é uma constante também nos relatos de D. Inácia, mulher de Luiz Pedro, nos relatos de D. Severina e seu esposo Miguel Pedro. O feijão „guandu” (Cajanus cajan L.) é um dos símbolos desta condição, já que ele é considerado pelos moradores um alimento muito „fraco” e por isso só é utilizado como último recurso. A polpa da semente da palmeira Macaíba (Acrocomia intumescens D.) era outro recurso utilizado pelos moradores para driblar a fome. (Fortes, 2007)

Pode-se perceber, ainda, que os períodos melhores ou piores para as famílias de moradores oscilavam segundo a ascendência ou declínio da cana ou outros produtos (algodão, agave, rapadura e álcool).

Com a morte da proprietária Maria Amazille, em 2002, seus herdeiros decidiram vender as terras. Antes, porém, como forma de indenizar as famílias do Bonfim, ofereceram a cada uma um hectare de terra – oferta terminantemente recusada pela comunidade. Em 2004, os novos proprietários assumem o engenho e exigem a saída de todos os moradores, o que representa o ponto crucial para a deflagração do conflito pela terra, com processo de reintegração de posse contra os quilombolas que, por sua vez, acionam a justiça em função das constantes ameaças por parte dos novos proprietários, muitas delas de cunho racista:

Nestas ameaças era constante a alusão à negritude destes moradores e, segundo Josefa Mariano, tinham mais ou menos este tom: „Seus negros sem-vergonha, querem tomar o que é da gente!! Vocês nunca tiveram terras!!!”. (Fortes, 2007)

Da mesma forma que as famílias de Bonfim se recusaram a receber um hectare cada como indenização dos herdeiros de Amazille, elas não aceitaram ficarem restritas aos 5,5 hectares que o juiz determinou como de direito dos posseiros. Concordar com isso significava abrir mão do acesso aos demais recursos do território, tais como a água dos barreiros, olhos d’água, riachos, açudes, a mata, de onde retiravam madeira seca para lenha e plantas medicinais, e os pastos para seus animais (Fortes, 2007).

Essa situação tensa levou membros da comunidade, como os Miguel Pedro, José Pedro, Luiz Pedro e José Faustino dos Santos, a buscar apoio. Ao procurar o então deputado estadual Frei Anastácio, este aconselha a procurarem a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Inicialmente, a CPT solicita ao Incra uma “vistoria para fins de desapropriação” do imóvel Fazenda Bom Fim, pertencente ao Espólio de Maria Amazille Barbosa, tendo como justificativa a iminência da expulsão das famílias moradoras (Fortes, 2007).

Com o acirramento do conflito, e a partir do apoio da CPT e da Pastoral dos Negros, a comunidade do Bonfim aos poucos foi tomando maior consciência de sua condição de negros e dos direitos que a sua relação com o território lhes confere (Fortes, 2007). Já em dezembro

de 2004, portanto, redirecionam sua demanda e entram com um pedido de certificação como comunidade remanescente de quilombo junto à Fundação Cultural Palmares, que emite a certidão de autorreconhecimento em 18 de abril de 2005.

À medida que as ações e visitas do Incra vão acontecendo (a partir do início do processo em 2004), os ânimos se acalmaram e, hoje, após a assinatura do Decreto de Desapropriação por Interesse Social, a comunidade consegue com autonomia traçar melhor seus planos e estabelecer contatos e parcerias conforme seus interesses e disposição.

Nesse sentido, gostaria de relatar como foi minha primeira visita à comunidade, para a qual eu levava a preocupação de ter algo a oferecer, algum retorno como pesquisadora de uma instituição pública de ensino, ainda mais depois de vários anos conhecendo diversas paisagens quilombolas. Fui convidada a participar como ouvinte da reunião mensal (todo segundo sábado do mês) da associação. Eles estavam curiosos para saber se eu estava ali para levar alguma informação ou o quê. Um tanto constrangida, disse que tinha interesse em conhecer a história e a forma como a comunidade vivia, mas que na verdade isso serviria para um trabalho acadêmico que permitiria que mais pessoas conhecessem a realidade das comunidades da Paraíba, daria maior visibilidade à causa, e nada mais. A reação do presidente da associação Geraldo ao que coloquei foi imediata: “Ah! Esse negócio de visibilidade é muito bom pra gente. A gente tem conseguido muita coisa com essa visibilidade”. A forma segura com que ele utilizou a palavra visibilidade me surpreendeu a princípio, mas depois, ao ver o grau e desenvoltura com que ele transita em vários eventos, percebi que nada poderia ser mais óbvio e fiquei mais tranquila em relação ao papel que posso desempenhar nesse cenário mais amplo de disputa que é a luta quilombola no Brasil. Afinal, visibilidade tem se traduzido em reconhecimento social e político da comunidade.

Acesso a direitos transforma paisagem do Senhor do Bonfim

A partir da reconstrução do histórico do território, é possível registrar que as oscilações do mercado (ora voltado mais para o agave, a produção de aguardente ou rapadura) ocasionavam uma aglomeração maior ou menor de famílias envolvidas na produção. Segundo consta no Relatório Antropológico, produzido pela antropóloga do Incra Maria Ester Fortes:

Na memória dos atuais moradores do Bonfim e na de seus vizinhos mais antigos, permanece a lembrança de dezenas de famílias moradoras e da movimentação intensa desta unidade produtiva, como aparece nesta fala do Sr. Rivaldo Gomes da Silva (65 anos) morador antigo desta região e vizinho do Bonfim: „(...) É aqui tinha muito trabalhador, era cinquenta, sessenta trabalhador por semana, cinquenta, sessenta, começava na segunda-feira... Era um mundo de gente. Era muita gente que morava aí. Povo tão bonito... trabalhando, né?. (Fortes, 2007)

Independentemente dessas oscilações, um núcleo familiar, formado pelos *Faustino e os de Maria* (primeiro registro em Bonfim data dos anos 1920 e 1950, respectivamente), durante pelo menos cinquenta anos permaneceu no território, resistindo às intempéries e reproduzindo um modo peculiar de vida em grupo, estabelecendo fortes laços de parentesco e

afinidade (Fortes, 2007). E são essas famílias que compartilham uma história comum e compõem o grupo étnico da comunidade Senhor do Bonfim que hoje reivindica seu direito ao território que garantirá a sua reprodução física, social e cultural, conforme previsto na legislação pertinente (Decreto 4.887/03).

Quanto à paisagem, pode-se dizer que até a *insurgência* das famílias do Bonfim, era a cana – juntamente com os agrotóxicos e as queimadas – que predominava. Aos poucos, os quilombolas foram substituindo a cana por diversos cultivos. Hoje, não se vê cana em parte alguma, a não ser nas terras vizinhas, de domínio de particulares, e na área à qual, embora reivindicada pelos quilombolas, as famílias ainda têm seu acesso interditado. Alguns quilombolas chegam a dizer que não querem cana “nem pra chupar”, tamanha a aversão que desenvolveram em relação ao cultivo. Trata-se de uma memória negativa do passado em que estiveram subjugados ao domínio da cana. Nesse sentido, evidencia-se que a “qualidade ambiental” da paisagem melhora juntamente com a “qualidade de vida” da comunidade.

Torna-se evidente, portanto, que ao quebrar o quadro de alta vulnerabilidade social, a comunidade conseguiu reverter também o quadro de vulnerabilidade ambiental do território. Entretanto, qual seria o papel do Estado nesse contexto de mudanças na paisagem? Que políticas públicas e sociais incidem nesse território? Como elas se ajustam ao caráter peculiar dessa comunidade?

No caso de Bonfim, assim como ocorre com grande parte das comunidades quilombolas do país, pode-se dizer que a primeira política à que as famílias tiveram acesso foi a do próprio reconhecimento enquanto comunidade quilombola. Ora, dificilmente poderia ser diferente, uma vez que antes do conflito essas famílias viviam em regime de semi-escravidão e, portanto, alijadas de qualquer direito ou dignidade.

Essa, digamos, “iniciação tardia” no acesso a políticas públicas e sociais pode ser comprovada pelos dados da I Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas¹⁶, divulgados em 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e o Unicef. O estudo aponta para o elevado grau de precariedade e abandono dessas comunidades, sobretudo as do Nordeste. Segundo o levantamento, 11,6% das crianças quilombolas apresentam déficit de altura para a idade, principal índice de aferição da desnutrição. O estudo constatou, ainda, que essas crianças estão em situação semelhante às do Nordeste urbano de 1996 e que as comunidades em geral apresentam condições piores do que os sertanejos ou os camponeses pobres da região: apenas 30% das famílias quilombolas dispõem de abastecimento de água pela rede pública. O restante consegue água por meio de nascentes, poços, açudes, entre outros recursos. A situação do esgotamento sanitário é pior: somente 3,2% das famílias avaliadas possuem ligação com a rede de tratamento de esgoto. Percebe-se, portanto, que grande parte das comunidades quilombolas retém apenas o reconhecimento oficial de sua identidade étnica, embora, como discutiremos a seguir, isso não tenha se traduzido em garantia definitiva de permanência em seus territórios ancestrais, condição indispensável para sua reprodução.

Existem, entretanto, diversos caminhos para atingir esse reconhecimento. Para Bonfim – e para tantas outras –, o reconhecimento se deu quando as famílias se sentiram ameaçadas em ter que abandonar o território. Ainda que desconhecessem a legislação pertinente e durante décadas tivessem se sujeitado ao poder dos proprietários, elas estavam tão certas de que tinham algum direito sobre aquelas terras que, mesmo diante de ameaças, resistiram. É no mínimo notável que famílias por tanto tempo completamente submissas tenham se sublevado, buscado ajuda e finalmente encontrado respaldo legal para suas reivindicações – o que mostra em que medida as políticas de reconhecimento de direitos de minorias constituem instrumento fundamental para atingir a dignidade e a cidadania (Taylor, 1998).

Já em outros casos, como Paratibe, comunidade situada em área urbana na periferia de João Pessoa (PB), não havia um conflito declarado entre as famílias quilombolas com proprietários de terra. Havia, no entanto, um descontentamento com o “avanço” da urbanização da cidade. Assim, quando a ONG Associação de Apoio às Comunidades Quilombolas da Paraíba (Aacade) chega à comunidade em 2005, começam as entrevistas e apresenta a possibilidade da aplicação do Artigo 68, as famílias de Paratibe se mobilizam e demandam à Fundação Palmares a certificação como comunidade quilombola, obtida em 2006. Segundo Francimar Fernandes, coordenadora da Aacade, com a abertura da estrada PB 008 – que literalmente corta a comunidade –, ela logo percebeu diferenças na paisagem local, como a disposição das casas e a ausência de muros (embora hoje, por questões de segurança em relação a pessoas vindas de fora, muros começam a ser erigidos). No caso de Paratibe, portanto, a mediação da ONG foi fundamental para o acesso à tal política.

Independente da maneira de acesso ao direito de reconhecimento como “forma especial de ocupação” (Almeida, 1989), é possível verificar que assumir a identidade quilombola significa adotar uma postura política de defesa de direitos coletivos e, no caso, étnicos. Para Cunha, a constituição de identidades étnicas seria uma resposta estratégica a uma dada conjuntura, podendo a etnicidade ser vista como “lugar de enfrentamentos” (Cunha *apud* Fortes, 2007).

Voltando ao caso de Bonfim, essa organização política da comunidade permitiu não só o reconhecimento enquanto quilombola, mas também o acesso a outras políticas, mesmo antes da titulação definitiva do território. Esse dado ganha relevância porque muitas vezes os gestores públicos alegam ser impossível a prestação de serviços básicos, como fornecimento de energia elétrica ou até a instalação de equipamentos culturais pela ausência do título da terra¹⁷. Segundo Fortes, “a tradição já consolidada de partilha dos recursos naturais disponíveis no território e de ajuda mútua” facilitou bastante a que a comunidade do Bonfim assumisse, enquanto coletividade, a responsabilidade pelo destino do grupo.

Até 2007, data da publicação do Relatório Antropológico do Inbra produzido por Fortes, algumas famílias começaram a se beneficiar do Programa Bolsa Família. Em 2006, todas as residências da comunidade foram contempladas com a energia elétrica por meio do Programa Luz para Todos. Sob esse aspecto, Fortes comenta que as famílias do Bonfim se queixaram da finada proprietária, Maria Amazille, pois, quando a energia elétrica chegou ao engenho anos antes, ela não permitiu que fosse instalada nas casas dos quilombolas. Além disso, ela se recusou algumas vezes, sobretudo no caso das mulheres, a assinar uma

declaração de que determinado trabalhador havia sido seu empregado, impedindo assim que o mesmo tivesse direito à aposentadoria como trabalhador rural (Fortes, 2007). Hoje, tanto em relação ao Bolsa Família, à aposentadoria ou outros direitos, a comunidade parece estar mais tranquila e confiante para reivindicá-los.

Em 2005, oito cisternas que garantem água para consumo humano foram entregues pelo Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) por intermédio da Paróquia de Guarabira e da CPT, já que, segundo os quilombolas, a Paróquia de Areia tem pouco contato com a comunidade. A associação quilombola hoje promove uma espécie de fundo rotativo, no qual as famílias já contempladas com cisternas contribuem com uma quantia mensal maior (cerca de R\$ 10,00, até completar R\$ 800,00, valor de uma nova cisterna) para, dessa forma, financiar a construção das cisternas que faltam, em torno de oito, segundo Geraldo, presidente da associação. Já a construção dos banheiros, os quilombolas atribuem à Funasa, mas muitas vezes parecem um tanto confusos sobre a origem do benefício: se vem do Governo Federal, da Fundação Palmares ou do Governo do Estado – o que reforça a ideia de que as políticas costumam chegar de forma quase aleatória e sem maiores explicações para a comunidade. Quanto às casas, Geraldo, Dona Severina (sua mãe) e Fernando (seu irmão) afirmam que foram construídas com recursos da própria comunidade.



Crédito: Rosa Peralta

Foto 1. Casa com cisterna.

Ainda durante a fase de elaboração do RTID (entre 2004 e 2008), o MDA prestou assistência técnica para a implantação de uma horta orgânica que, num primeiro momento, foi assumida de forma coletiva. Segundo os irmãos Fernando, Zé e Geraldo, essa horta foi estratégica no início do conflito. A comunidade achou por bem começar derrubando uma área reduzida de cana, temendo represálias por parte dos proprietários. Eles também optaram por localizá-la perto da casa da mãe, dona Severina, considerada matriarca da comunidade, mãe de 14 filhos. Além disso, o regime coletivo garantia ainda mais a segurança dela. No início, 12 pessoas eram responsáveis pela horta e repartiam igualmente o trabalho e a renda. Mas, hoje, embora ainda seja motivo de grande orgulho e gere um retorno financeiro considerável,

apenas Zé continua a cultivá-la. Afinal, com o conflito apaziguado, os demais membros da comunidade puderam ocupar novas áreas e se dedicar a outros plantios, tais como laranjas, bananas, romãs, mandioca, milho e feijão. Zé cultiva coentro, alface, tomate, couve, pimentão, cebolinha, jerimum, chuchu, entre outros.

Já em outras áreas, embora haja certa divisão de terra para plantio, a solidariedade e o trabalho em mutirão são bastante comuns. Com o tempo, desde que o conflito foi deflagrado em 2003 e mesmo antes do reconhecimento como quilombolas em 2004, as famílias do Bonfim foram substituindo definitivamente a cana e estabelecendo uma diversidade considerável de culturas: diversos tipos de feijão (carioquinha, macassar, mulatinho, guandu), geralmente intercalados com o milho e as manivas de mandioca, jerimum, quiabo, batata-doce, banana, laranja, caju, mamão, manga, jabuticaba, pitomba, goiaba, acerola, graviola, coco, limão, pinha, jaca mole e jaca dura, romã, etc. Ao redor das casas encontramos alho, coentro, fava e plantas ornamentais e medicinais. Há quem crie alguns animais, como ovelha, vaca, porco e galinhas, seja para consumo próprio ou comercialização.



Foto 2. À esquerda, paisagem antes de chegar ao Bonfim (vizinhos continuam plantando cana).



Foto 3. Cana e pasto em área reivindicada pela comunidade, a qual ainda não tem acesso (cerca de 30 hectares).

Crédito: Rosa Peralta

Crédito: Rosa Peralta



Foto 4. Horta orgânica na parte inferior esquerda e laranjais, bananeiras e outras frutíferas ao redor.



Foto 5. Roças de feijão e milho à esquerda e uma diversidade de árvores ao fundo.

Diante desse vigor produtivo, explorando todo o potencial da região do brejo, conhecida por ser a mais fértil e com maior abundância de água no estado, nos últimos três anos as famílias do Bonfim começaram a acessar mais uma política social, desta vez de comercialização: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁸, que destina recursos do Governo Federal para aquisição da produção da agricultura familiar. Os produtos adquiridos são gerenciados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e destinados a instituições que atendam populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Segundo alguns membros da comunidade (Zé e Geraldo, sobretudo) e da ONG Aacade, 2011 será o terceiro ano que as famílias quilombolas acessarão o PAA. No primeiro ano (2009), o projeto foi de R\$ 60 mil, o segundo, R\$ 98 mil, e agora, R\$ 122,5 mil, valor máximo que se pode atingir, já que cada Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas, pode receber até R\$ 4,5 mil por ano. Bonfim conta com 25 DAPs, incluindo de homens e mulheres.

Para efeitos de comparação, vejamos os dados de outras duas comunidades rurais não quilombolas vizinhas a Bonfim. Segundo Amália Marques, assessora técnica da ONG Arribaça que atua na região, Sítio Caiana e Sítio Camará, que não têm histórico de conflito acirrado e ainda contam com assessoria, conseguiram mobilizar, respectivamente, apenas 8 e 15 famílias, atingindo o valor de aproximadamente R\$ 24 mil e R\$ 46 mil (cerca de R\$ 3 mil por família). Ela destacou também que é preciso grande organização da comunidade para acessar tal política e considera surpreendente que, em tão pouco tempo e praticamente sem assessoria, os quilombolas de Bonfim já consigam elaborar seus próprios projetos e atingir tal renda anual. Segundo Fátima Fernandes (Aacade), de fato, após um período de capacitação, a comunidade praticamente faz seus próprios projetos, encontrando maior dificuldade na parte de emissão de notas, o que requer uma assessoria pontual, mas constante da instituição para evitar prejuízos.

Essa política estimula a comercialização local, os quilombolas não precisam pagar alguém para transportar seus produtos para feiras ou outros pontos de venda e, o melhor de

tudo: os alimentos produzidos em Bonfim não contêm agrotóxicos, o que amplia o benefício da política às populações carentes que os recebem. Segundo a Aacade, hoje o Bonfim distribui seus produtos para 200 crianças do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), 60 alunos da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) e 700 pessoas atendidas pela instituição Bombeiros Voluntários, chegando a cerca de mil beneficiários. Segundo Fátima (Aacade), essa situação é bastante vantajosa para a Prefeitura, que abastece instituições sociais com produtos de qualidade e a um valor inferior ao do mercado. Cumpre ressaltar que essa forma alternativa de produção, ao ser “financiada” pelo governo, além de beneficiar famílias socialmente vulneráveis, concede maior qualidade à paisagem.

O Professor Jacinto Luna, da UFPB – Campus Areia, especialista em controle biológico de pragas, também visitou Bonfim e confirmou o fato de a comunidade ter optado por uma agricultura alternativa, biodiversa e livre de agrotóxicos. Segundo o professor, desde o início de 2010, a agricultura familiar da região sofreu muito com um surto da mosca negra dos citros. O governo do estado, temendo maiores prejuízos, definiu como principal estratégia de combate o uso do agrotóxico Provado, da Bayer. Agricultores e entidades ligados ao movimento agroecológico e ambientalista reagiram, rejeitando essa solução que eles consideraram perigosa (veja). Afinal, esse agrotóxico já foi abolido em diversos países, como Alemanha e EUA, pelos riscos ambientais que ele representa, inclusive eliminando insetos polinizadores benéficos. Embora tenha identificado alguns focos da mosca negra no Bonfim, o professor afirma que se o inseto ainda não proliferou, dificilmente o fará e, portanto, não será preciso aplicar agrotóxico.

Entretanto, ele vê um desafio em potencial para Bonfim: como as roças da comunidade não são bem marcadas e separadas, ele acredita que, com a entrada de dinheiro por meio do PAA, conflitos internos poderão emergir. Essa colocação pode traduzir algo bastante comum nesse novo cenário de ressurgência de grupos étnicos no Brasil: a dificuldade de observadores externos compreenderem a dinâmica dessas comunidades, que seguem outras racionalidades. Pode-se dizer que, da mesma forma, muitas políticas públicas e sociais tendem a não reconhecer a especificidade e violar os costumes desses grupos.

Por exemplo, embora o PAA seja em nome da comunidade, a contabilidade é individual, feita por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o que não corresponde à lógica coletiva da comunidade. Cada DAP pode acessar até 4,5 mil por ano. Segundo Zé, diferente de outras comunidades, no Bonfim eles colocam o valor máximo e incluem todas as DAPs da comunidade. Caso alguém enfrente alguma dificuldade e não possa entregar a mercadoria com a qual se comprometeu, os demais membros da comunidade suprem a lacuna. Esse tipo de “cobertura”, segundo ele, não é comum. Outra demonstração do descompasso entre o poder público e a comunidade resultou da ação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) que foi à comunidade, realizou um diagnóstico, mas a primeira oficina que ofereceu foi a de como aplicar agrotóxicos com segurança. Ora, mas se a comunidade não utiliza agrotóxicos, pode-se entender que essa ação poderia ser vista como incentivo ao uso.

Discussão sobre a efetivação e adequação das políticas públicas e sociais incidentes

Apesar dos grandes avanços observados na paisagem da comunidade Senhor do Bonfim, não se deve perder de vista que o acesso aos direitos ainda é restrito. Em termos de atendimento à saúde e educação, por exemplo, nada mudou para as famílias do Bonfim. Ainda que as melhores condições tenham proporcionado uma vida mais saudável – segundo as mulheres, antes os períodos de fome eram comuns e agora que estabeleceram suas lavouras é que as famílias consomem verduras – e tenha permitido às crianças e aos jovens se dedicarem aos estudos sem tem que trabalhar nas roças (embora muitas crianças e jovens comecem a ajudar os pais nas lavouras, mas sem caráter de obrigação), o cenário ainda está longe do ideal. Os partos, por exemplo, ainda têm que ser realizados em Campina Grande, uma viagem que leva cerca de uma hora e o transporte em que ser providenciado pela própria comunidade. As crianças quilombolas estudam na escola do distrito de Cepilho, a cerca de 4 km da sede da associação e, sendo assim, não muito distante. Entretanto, não contam com transporte escolar – vão a pé ou de moto de algum familiar, enfrentando, portanto, riscos para chegar à escola.

Em relação à educação, existe todo um repertório legal direcionado ao público quilombola. A Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabeleceu valor diferenciado para as matrículas em escolas situadas em comunidades quilombolas, enquanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fixou para 2010 o valor de R\$0,60 para alunos de comunidades quilombolas, isto é, o dobro do valor regular. Entretanto, por não contar com uma escola dentro da comunidade, as crianças da comunidade Senhor do Bonfim não se beneficiam desse marco legal. Segundo consta no Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola de 2009, o censo escolar de 2008 apontou que existem 196.812 alunos matriculados em 1.684 escolas localizadas em comunidades remanescentes de quilombos, sendo que 74,96% destas matrículas estão no Nordeste. Esses dados revelam o alcance restrito de tal legislação, uma vez que o número de escolas nas comunidades quilombolas – assim como nas áreas rurais como um todo – não atende satisfatoriamente essa população. Restaria ainda levantar se a Lei nº 10.639/2003, que torna obrigatória a inclusão da história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, está sendo aplicada na escola de Cepilho.

Em 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola (PBQ) que, sob coordenação da Secretaria Especial de Promoção e Política da Igualdade Racial (Seppir), articula todas as ações de 23 órgãos federais que tragam melhorias para as comunidades remanescentes de quilombos. O orçamento para o triênio de 2008/2011 é de aproximadamente R\$ 2 bilhões, que devem ser destinados aos seguintes eixos: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, desenvolvimento local e inclusão produtiva e direitos de cidadania. A ideia da criação do PBQ era justamente concentrar as ações para que fossem implementadas de forma integrada. Entretanto, não é o que ocorre. As informações são dispersas e as ações vão sendo realizadas aparentemente sem planejamento, já que em muitos casos não se sabe por que certas políticas e serviços chegam antes de outros, muitas vezes não atendendo prioridades da comunidade. Assim, o fato de que cada comunidade tem acesso de modo diferenciado – quase aleatório – reforça a impressão de que não há uma ação coordenada por parte do Estado. Poder-se-ia

pensar também que as comunidades mais organizadas seriam mais bem atendidas, mas nem sempre é assim. De fato, muitas vezes depende da ausência de conflitos maiores.

Em matéria do Correio Braziliense, em 26/01/2010, o Subsecretário de Políticas para Comunidades Tradicionais (SubCom) da Seppir, Alexandre Reis, afirmou que, em parceria com o Programa Luz para Todos, o PBQ levou energia elétrica a 20 mil domicílios quilombolas no período entre 2003 e 2009. Sabemos que as famílias do Bonfim foram contempladas com o benefício, mas não há uma fonte de dados de fácil acesso para que se possa consultar o quanto isso representou do orçamento do PBQ. Além disso, em se tratando de um serviço básico, poderia se tratar de qualquer comunidade rural, não necessariamente quilombola.

O Art. 20. do Decreto 4.887/03 determina que “Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes *tratamento preferencial*, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.” Entretanto, embora Bonfim tenha recebido assistência técnica do MDA para a implantação da horta e venha acessando o PAA, nada indica que os recursos vieram do PBQ, assim como restam mais dúvidas do que certezas em relação aos recursos que deveriam chegar para a merenda escolar.

Além disso, como demonstram os dados da I Chamada Nutricional, um problema que aflige grande parte das comunidades quilombolas, infraestrutura de saneamento básico e abastecimento de água, continua não tendo a resposta imediata e adequada. Essa realidade foi reforçada durante o último Encontro de Comunidades Quilombolas da Paraíba, em novembro de 2010, quando representantes quilombolas apresentaram suas principais reivindicações ao Deputado Luiz Couto e ao futuro governador Ricardo Coutinho.

A moradia também é uma demanda frequente das comunidades. Em julho de 2010, representantes da Cecneq e da Aacade se reuniram com representantes do governo do estado e da Seppir. Segundo matéria publicada no jornal *PB Agora*, comunidades quilombolas de 33 cidades na Paraíba terão acesso a 3 mil casas que serão construídas pelo Projeto Brasil Quilombola em parceria com o Programa Minha Casa Minha Vida, Governo do Estado e municípios. Segundo a matéria, a Companhia Estadual de Habitação Popular (Cehap) construirá as casas e prefeituras e o Estado farão a contrapartida oferecendo acesso a água, luz e infraestrutura. Já a mão de obra deve ser fornecida pelas comunidades. Entretanto, para quilombolas e assessorias, o tamanho das casas, 35 m², não atende às demandas das famílias. Em Paratibe, por exemplo, onde 80 casas de taipa foram substituídas por alvenaria, o tamanho reduzido fez com que tivessem que construídos “anexos”, muitas vezes de taipa, para alojar toda a família.

O antropólogo Alfredo Wagner de Almeida, já em 2005, no *Boletim Orçamento & Política Sociambiental* do Inesc (v. 4, n. 13, 2005), analisava a adequação das políticas implementadas nas comunidades, que muitas vezes desconsideram sua especificidade e seu caráter étnico. Ele alerta para o fato de o eixo da ação governamental ter se deslocado do foco principal, a titulação, para se concentrar na prestação de serviços básicos às comunidades quilombolas, o que seria uma medida compensatória. Além disso, ao incluir as comunidades

quilombolas em programas de políticas sociais já existentes para atender outros públicos, como Fome Zero, Pronaf, entre outros, o governo federal acaba por atribuir a essas populações a categoria genérica de “pobres”, “população carente”, “de baixa renda”, o que levaria ao risco da despolitização e diluição do fator étnico.

Na página da Seppir, consta o último Relatório de Gestão do PBQ 2009, descrevendo as principais ações e alocações de recursos. As informações, no entanto, são bastante superficiais, citando número de comunidades atendidas, mas em geral sem listá-las, o que dificulta traçar o caminho dos recursos. Além disso, o relatório de gestão prevê muitos gastos para 2010 e, portanto, ainda não se pode saber o quanto realmente foi realizado. O Instituto de Estudos Socioeconômicos (www.inesc.org.br), por meio de estudos conduzidos por Ricardo Verdum, vem, desde 2007, analisando o desempenho da aplicação dos recursos destinados ao Orçamento Quilombola. Em termos gerais, esse levantamento tem apontado que o governo não gasta o quanto orça. Em sua Nota Técnica n. 126, divulgada em 2007, o Inesc comparou os valores orçamentários destinados à população quilombola pelo governo brasileiro entre os anos 2004 e 2006. O estudo demonstrou que, embora a destinação orçamentária tenha progredido ano a ano, o investimento do governo federal na implementação de políticas para os povos dos quilombos foi insatisfatório. No período entre 2004 e 2006, o governo federal destinou e deixou de investir R\$ 100,62 milhões de reais junto às comunidades quilombolas, sendo que apenas no ano de 2007 havia investido 6,39% do orçamento total. A nota técnica também aponta para a falta de estudos aprofundados e densos que identifiquem as causas deste baixo investimento uma vez que a destinação orçamentária existe. Em entrevista ao site *Contas Abertas* (novembro 2009), Verdum afirma que:

Há uma dificuldade estrutural que é a falta de capilaridade da Seppir lá na ponta, como se diz. As políticas públicas para as comunidades quilombolas dependem e muito do desempenho de terceiros: secretarias estaduais; secretarias municipais; ONG; ou mesmo associações locais, criadas pelas próprias comunidades locais. Quando não há o compromisso político e falta interesse, só procedimento burocrático movendo as pessoas, tudo fica muito mais difícil. Em vários casos dar prioridade para essas comunidades é entrar em choque com interesses outros, que vêm no reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas um obstáculo para suas intenções de apropriação de terras e recursos e de utilização dessas pessoas como mão-de-obra barata, vivendo em condições degradantes e sob violências de diferentes formas. Há também muito que ser feito nos campos da saúde, saneamento básico e da educação escolar. Há dados e avaliações suficientes que demonstram estarem entre as populações negras rurais os índices mais baixos em termos de escolaridade, nutrição e saneamento.

Entretanto, ao analisarmos os dados referentes ao andamento dos processos de regularização fundiária, percebemos que o problema vai mais além do que uma questão de má gestão. Apresentamos primeiramente os números. No ano de 2010, a Nota Técnica do Inesc, n. 168, foi intitulada *Orçamento Quilombola 2008–2010 e a maquiagem na titulação*, demonstrando que o desempenho financeiro das ações destinadas ao reconhecimento,

demarcação, titulação e desintrusão dos territórios quilombolas também foram baixas em 2008 e 2009. Em 2009, por exemplo, R\$ 6,8 milhões deixaram de ser aplicados no reconhecimento, demarcação e titulação de “áreas remanescentes de quilombo”; e dos R\$ 28,3 milhões autorizados para indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas, foram utilizados somente 6,52%. Para se ter uma ideia, em 2009, o Incra titulou apenas duas comunidades. Entre 2003 e 2009, enquanto o governo federal titulou oito comunidades, o governo do Pará emitiu 26 títulos, o do Maranhão, 19, o do Piauí, cinco, e o de São Paulo, três (CPI-SP, 2010).

Segundo Verdum, a expressão *maquiagem* se deve à constatação de que o governo federal só tem titulado – e ainda assim em número bastante reduzido – terras devolutas, terras públicas pertencentes a estados ou aquelas onde não há “maiores dificuldades de aquisição”, o que deixa de fora grande parte das áreas quilombolas (Verdum, 2010).

Quanto à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), sua instituição, em 2007, foi bastante celebrada por representar o reconhecimento formal da multiculturalidade brasileira – opondo-se à noção de homogeneidade do “povo brasileiro” (Almeida, 2005), embora isso muitas se preste mais a velar desigualdades do que garantir a isonomia de direitos. Em sua estrutura, observam-se algumas semelhanças com o Programa Brasil Quilombola (PBQ), principalmente quanto aos quatro eixos que a norteiam: I) garantia de acesso a territórios tradicionais e aos recursos naturais; II) infraestrutura; III) inclusão social e educação diferenciada; e IV) fomento à produção sustentável.

Apesar das semelhanças, encontrar dados sobre ações concretas vinculadas à política se mostrou ainda mais difícil do que em relação ao PBQ. De fato, o que crescem são denúncias sobre a violação dos direitos que a política reconhece, como nos casos da construção da hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, do projeto de transposição do Rio São Francisco, da hidrelétrica Tijuco Alto (entre São Paulo e Paraná) e da área de lançamento de foguetes em Alcântara no Maranhão, que atinge mais de 160 comunidades quilombolas. Portanto, se de um lado a PNPCT representa um grande avanço no que se refere a reconhecer a rica sociodiversidade brasileira, por outro reforça a noção de “democracia disjuntiva”, utilizada por Caldeira (2001) para dar conta de processos contraditórios de simultânea expansão e desrespeito aos direitos da cidadania. Prova disso foi a declaração feita pelo então Presidente Lula no dia 21 de novembro de 2006 – ironicamente um dia depois do Dia da Consciência Negra – durante discurso de inauguração de uma usina de biodiesel no Mato Grosso. Ao falar da necessidade de crescimento e desenvolvimento do país, Lula mencionou que seria preciso resolver os “entraves que tenho com o meio ambiente, todos os entraves com o Ministério Público, todos os entraves com a questão dos quilombolas, com a questão dos índios brasileiros, todos os entraves que a gente tem no Tribunal de Contas, para tentar preparar um pacote, chamar o Congresso Nacional e falar: „Olha, gente, isso aqui não é um problema do presidente da República, não. Isso aqui é um problema do País””.

Voltando ao caso da comunidade Senhor do Bonfim, o fato é que, depois da assinatura do Decreto de Desapropriação em novembro de 2009, o processo de titulação foi paralisado. Ora, decorrido um ano, das 30 comunidades que, juntamente com Bonfim, foram

contempladas com o mesmo decreto desapropriatório, nenhuma obteve o título definitivo de seus territórios. O Incra alegava que, em função do caráter novedio da legislação quilombola, não havia definição de quais procedimentos adotar nesses casos. Foi somente em 21 de junho de 2010 que o Incra publicou a Norma de Execução Conjunto nº 3, estabelecendo procedimentos administrativos e técnicos para a edição de decreto declaratório de interesse social das terras quilombolas e para a desintrusão de ocupantes não quilombolas inseridos nos perímetros objeto do decreto. Entretanto, embora algumas vezes essas questões técnicas e administrativas possam explicar a morosidade dos processos de titulação, uma série de fatos e argumentos apontam que são aspectos políticos que realmente estão por trás desse fraco desempenho. E é aqui que a metodologia adotada, a etnografia dos conflitos, que abrange diversos níveis e não circunscrita a uma comunidade particular, mostra-se mais apropriada.

Ora, Bonfim ainda não foi titulada não porque está envolvida em conflito com alguma família ou grupo político ou econômico poderoso. No plano local, a situação é até favorável, já que os poucos proprietários “intrusos” concordam em receber a indenização e deixar a área e, sendo assim, não pretendem entrar na justiça para questionar o processo. Além disso, no caso de Bonfim, não se pode alegar nem o custo alto da desapropriação, uma vez que se trata de uma terra relativamente pequena e os dados apontarem que há recursos disponíveis, mas que não foram utilizados (Verdum, 2010).

Portanto, Bonfim, da mesma maneira que tantas outras comunidades, não teve seu título emitido em função de um cenário nacional complexo, em que o governo Lula mais uma vez demonstrou sua ambiguidade em relação às demandas dos movimentos sociais, sobretudo os do campo. No que se refere à questão quilombola, basta imaginar o pavor que incute aos grandes latifundiários pensar que mais de três mil comunidades em praticamente todas as unidades da federação estão aguardando ter suas terras regularizadas e que essas terras automática e definitivamente sairão do mercado¹⁹. Portanto, assim como na questão dos transgênicos, das mudanças no Código Florestal e da Reforma Agrária, pode-se dizer que o governo sucumbiu às pressões da bancada ruralista buscando manter o clima de conciliação, infelizmente à custa da manutenção e reprodução da vulnerabilidade social e ambiental tanto em nível nacional quanto local.

Considerações finais

As mudanças radicais ocorridas num curto espaço de tempo (aproximadamente sete anos) na “paisagem” quilombola da comunidade Senhor do Bonfim apontam para o potencial impacto que o acesso a políticas públicas e sociais pode exercer para trazer melhorias a comunidades antes tão invisibilizadas e marginalizadas.

Entretanto, a principal delas, a concessão do título de propriedade, continua sendo uma incerteza para a grande maioria. Embora o poder público alegue os mais diversos motivos para essa, digamos, morosidade – para não dizer quase paralisação – dos processos de regularização fundiária dos territórios quilombola, a discussão aqui planteada aponta que as razões têm fundo eminentemente político e refletem um quadro de exclusão socioambiental histórica (Acsegrad, 2009). Sendo assim, por mais melhorias que as políticas públicas e sociais tragam para as comunidades quilombolas, elas só poderão traçar planos verdadeiramente

endógenos, autônomos e, por que não dizer, sustentáveis, quando tiverem garantido o seu direito à permanência em seus territórios.

Até agora, a comunidade Engenho do Bonfim continua comemorando as recentes conquistas e, por sua própria conta, busca estabelecer parcerias com agentes públicos ou privados para buscar ainda mais melhorias. Recentemente, uma ONG italiana, graças à mediação com a Aacade, financiou a construção de uma casa de farinha, o que fez ressurgir essa prática tão apreciada pelos quilombolas, mas que nos últimos anos vinha se perdendo em função da dificuldade de transportar para Cepilho a matéria-prima e retornar com o produto final. Em novembro, a prefeitura cedeu uma máquina para melhorar as condições de acesso à comunidade. As famílias têm buscado também o apoio do governo do estado, que se comprometeu a proceder com os trâmites e recursos necessários para fazer uma reforma na cozinha que fica na sede da associação para permitir a fabricação e comercialização de doces e bolos. Até lá, a vigilância sanitária pelo menos já liberou a fabricação de doces e bolos, produtos incluídos no projeto de PAA. À Emater, que já realizou um diagnóstico, a comunidade solicitou o desenvolvimento de atividades que gerem renda para as mulheres e que ainda “trabalhem a questão negra”. Segundo os quilombolas, uma das maiores preocupações é a redução dos olhos d’água de que dispõe o território. Nesse sentido, estão aguardando a assistência de pessoal do governo ou da UFPB para ajudá-los a criar um plano de reflorestamento de uma área onde já identificaram nascentes.

Quanto à paisagem do território quilombola, além da mudança da monocultura para a policultura sem uso de produtos químicos, o atual domínio exercido pelas famílias quilombolas também tem representado a preservação de uma área de Mata Atlântica. Dos 122 hectares que perfazem o perímetro do território quilombola, 40 hectares deverão ser conservados sem plantio. Quando perguntadas se isso prejudica de alguma forma a produção, as famílias do Bonfim afirmam que não, que a elas sabem que a derrubada é proibida. Segundo as mulheres, que muitas vezes têm seus próprios cultivos, há espaço suficiente para todas as famílias trabalharem na roça. Até os tradicionais fogões à lenha aos poucos vão sendo substituídos pelos a gás, embora as mulheres garantam que sempre utilizaram apenas madeira seca já caída na mata. Entretanto, grande parte dessa área de mata (mais da metade, segundo avaliam) ainda está sob controle dos proprietários, os quais os quilombolas denunciam de fazerem queimadas para criar pastagens.

Apesar de toda essa movimentação e avanços, os representantes da associação quilombola não perdem oportunidade de estar presentes em eventos em que o Incra ou algum gestor público possa dar uma previsão de quando terão seu título definitivo. Ainda que os quilombolas de Bonfim não tenham verbalizado, a demora na titulação pode representar risco de retrocesso no contexto local, o que já ocorreu em outras comunidades que conheci, como Preto Forro (RJ). Ao ver que a titulação não saía, o proprietário voltou a soltar seu gado para pisotear as roças quilombolas. No caso de Bonfim, embora a época mais turbulenta tenha passado, a comunidade ainda sofre com constrangimentos em função da presença dos proprietários na área. Em passeio pela comunidade, as mulheres se queixam das constantes queimadas e derrubada de árvores (mangueiras, jabuticabeiras, roseiras, entre outras) na área à qual ainda não têm acesso. Segunda elas, os proprietários prometeram devastar tudo antes que eles recebam o título, o que demonstra que o conflito continua em estado latente ou velado

através dessas ameaças. Nesse dia, ao passar pelo açude cercado, algumas mulheres cogitaram pular a cerca para que as crianças pudessem se banhar, o que demonstra o grau de inconformismo com essa situação de depredação de um território que eles conhecem cada palmo e que é seu por direito.

Não se pode, portanto, menosprezar as alterações que a organização social da comunidade e as políticas públicas e sociais imprimiram sobre a paisagem quilombola de Bonfim nos últimos anos. O reconhecimento enquanto comunidade remanescente de quilombo sem dúvida foi o “marco zero” dessas mudanças drásticas de uma condição de semiescavidão em pleno século XXI para uma comunidade que planeja e implementa, de forma coesa e exemplar, projetos junto a diversos atores. Assim, ao se apropriar tal identidade coletiva, as 22 famílias do Bonfim conseguiram assumir um papel mais definido e pró-ativo para poder dialogar com a sociedade envolvente.

Infelizmente, a situação vivida pela comunidade do brejo paraibano é quase uma exceção do que vem ocorrendo com milhares de comunidades quilombolas e tradicionais Brasil afora. Embora com amplo respaldo legal, seus direitos esbarram no modelo desenvolvimentista hegemônico, voltado para atender às demandas de crescimento econômico, sendo as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) emblemáticas nesse sentido. Dessa forma, ainda que a comunidade Senhor do Bonfim não esteja sendo diretamente alvo disso, a titulação de seu território e, conseqüentemente, a sua autonomia plena não se efetuarão até que o governo equacione seus conflitos e contradições internos.

Para tanto, é preciso que outros segmentos sociais se mobilizem de forma a equilibrar as forças de resistência e em defesa de um outro modelo de desenvolvimento assentado em uma nova visão de sustentabilidade. A sociedade mais ampla deve compreender que a defesa dos direitos étnicos e territoriais desses povos não diz respeito apenas a eles, mas ao país como um todo. Afinal, essas populações configuram o grande patrimônio cultural e, se apoiadas e respeitadas em sua diversidade pelas políticas implementadas pelo Estado, têm grande potencial para exercerem o papel de guardiãs do patrimônio ambiental nacional (Martínez Alier, 2007). Para tanto, é preciso uma mudança de paradigmas, na qual cada ator, seja o Estado, a academia, os movimentos sociais do campo ou ambientalistas e a sociedade civil mais ampla, deve assumir um papel.

Notas

¹ Este artigo se insere em uma pesquisa mais ampla que faz parte de minha dissertação de mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Prodema) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), sob orientação da Professora Maristela Oliveira de Andrade.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Prodema) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduada em Comunicação Social pela UFRJ, trabalhou entre 2005 e 2008 na ONG Koinonia como assistente do Programa Egbé Territórios Negros, atuando diretamente junto a comunidades quilombolas no Rio de Janeiro e como editora assistente do site Observatório Quilombola (www.koinonia.org.br/oq), por meio do qual estabeleceu contato com diversas comunidades e organizações da sociedade civil de vários estados.

³ Orientadora e professora do Departamento de Ciências Sociais /UFPB.

⁴ Segundo definição constante na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), povos e comunidades tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

⁵ Durante solenidade em que foi instalada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Marina Silva, então Ministra do Meio Ambiente, teria afirmado que as comunidades tradicionais ocupam 25% do território nacional. (Agência Brasil, 3 de agosto de 2006). Esse dado aparece em diversos outros documentos oficiais, como do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atribuído ao antropólogo Alfredo Wagner de Almeida, professor da Universidade Federal do Amazonas.

⁶ A pesquisa realizada pelo Ciga durante cinco anos reuniu dados do governo federal, dos estados e municípios, dos núcleos de estudos afro-brasileiros das universidades do país e de organizações representantes da população negra no Brasil.

⁷ Segundo documento de junho de 2009 da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).

⁸ Embora todas sejam promovidas pelo Estado, torna-se oportuno fazer uma distinção entre políticas públicas, políticas sociais e políticas afirmativas. Enquanto a política pública está ligada ao âmbito do planejamento do país e das ações de desenvolvimento nacional – como grandes obras de infraestrutura –, a política social se fundamenta em ações compensatórias, que buscam fazer ajustes no sistema gerador e reproduzidor de desigualdades sociais – notadamente programas de transferência de renda e de estímulo à agricultura familiar, por exemplo. Já as políticas afirmativas têm como fundamento a alteridade, sinais diacríticos que, no caso em questão, seria a etnicidade dos grupos quilombolas.

⁹ Na página eletrônica da Fundação Cultural Palmares, encontramos que cabe a ela formular e implantar “políticas públicas que têm o objetivo de potencializar a participação da população negra brasileira no processo de desenvolvimento, a partir de sua história e cultura” (www.palmares.gov.br).

¹⁰ 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.

¹¹ Segundo informações do Setor Quilombola do Incra-PB, colhidas na véspera da publicação deste artigo, em 30 de março de 2011, a decisão judicial que oficializará a imissão de posse é iminente, estando prevista ainda para esta semana.

¹² O Relatório Antropológico é uma das peças que compõem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) que deve ser produzido pelo Incra para embasar a titulação dos territórios quilombolas. Para saber mais sobre os procedimentos que devem ser seguidos nos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas, acesse www.incra.gov.br.

¹³ Duas reuniões com órgãos do governo do estado (setembro/2009 e junho/2010), tais como Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDH), Companhia Estadual de Habitação Popular (Cehap), INSS, Incra; seminário promovido pelo Incra e pela ONG Dignitatis (19 a 21 de agosto 2010); Encontro Estadual Quilombola (25 a 27 de novembro de 2010).

¹⁴ Cabe frisar que o usucapião em geral exige apenas cerca de quinze anos de posse pacífica e ininterrupta para que qualquer cidadão possa obter o título de propriedade do lugar que ocupa.

¹⁵ Segundo depoimentos de representantes do governo e da própria ABA, em 2007 um GT misto (de técnicos do Incra e antropólogos da ABA) produziu um documento para servir de orientação para a elaboração dos relatórios antropológicos previstos nos processos de regularização de territórios quilombolas. Contudo, há controvérsias acerca do objetivo final daquele documento. Segundo antropólogos associados à ABA, a intenção era apenas criar um guia, um termo de referência interno ao Incra, e não um manual rígido que constasse de um instrumento legal com a IN. Já o governo alega que o documento visava estabelecer normas concretas e objetivas que deveriam ser seguidas pelos pesquisadores responsáveis pela produção dos relatórios.

¹⁶ Para fazer esse levantamento, foram avaliadas 2,7 mil famílias de 60 comunidades, distribuídas por 22 estados.

¹⁷ Essa negação de direitos muitas vezes está ligada a questões políticas, como no caso comunidade da Ilha da Marambaia (RJ) que, em virtude da falta de posicionamento do governo acerca do conflito com a Marinha do Brasil, até hoje vive às escuras, sem poder acessar o Programa Luz para Todos. Enquanto isso, na mesma área, a Escola de Fuzileiros Navais usufrui de toda a infraestrutura do continente (ver Dossiê Marambaia, no site Observatório Quilombola. Disponível em: <http://www.koinonia.org.br/oq/dossies/marambaia/home_dossie1.htm>).

¹⁸ Uma das ações do Fome Zero e tem como objetivo garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Visa também contribuir para formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores familiares que armazenem seus produtos para que sejam comercializados a preços mais justos, além de promover a inclusão social no campo. Quem executa: ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com governos estaduais e municipais, sociedade civil, organizações da agricultura familiar e rede de entidades socioassistenciais.

¹⁹ Cabe ressaltar que os títulos de propriedade quilombola são coletivos e pró-indivisos, tendo cláusula obrigatória de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. A sua venda, portanto, além de ilegal, torna-se muito mais difícil do que no caso de terras destinadas a núcleos familiares de assentados.

Referências bibliográficas:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Nota Pública**. 2008. Disponível em: <<http://www.abant.org.br/conteudo/001DOCUMENTOS/DocumentosABA/Nota%20publica%20ABA%2029.04.2008.pdf>>. Acesso em: 18 de dez. 2010.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALIMONDA, H. A. (Org.). **Ecología Política**: naturaleza, sociedad y utopía. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio – uso comum e conflito. In: HÁBETTE, J.; CASTRO, Edna (Org.) **Na trilha dos grandes projetos**. Belém: NAEA/UFGA, 1989.

_____. OS QUILOMBOLAS: o direito étnico à terra. **Boletim Orçamento & Política Sociambiental - INESC**, Brasília, v. 4, n. 13, jun. 2005.

ARRUTI, José Maurício. **O quilombo conceitual**: para uma sociologia do artigo 68 In: Texto para discussão: Projeto Egbé – Territórios negros (KOINONIA), 2003.

_____. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: Editora EDUSC – ANPOCS, 2006.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Comunidades certificadas**. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br>>. Acesso em: 27 de junho 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Títulos expedidos às comunidades quilombolas**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 27 de junho 2010.

BRASIL. Portal da Igualdade. **Relatório de gestão 2009**. Disponível em: <<http://www.portaldaigualdade.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE. **Revista Quilombos Hoje**, Recife, v. 1, n. 0, 2007. Disponível em: <http://ombudspe.org.br/brasilquilombola/wp-content/uploads/2008/01/quilombos_hoje.pdf>. Acesso em: 27 de julho 2010.

COLLATO, Valdir. **MCT quer garantir o direito de propriedade**. Disponível em: <http://www.valdircolattoweb.com.br/arquivos_internos/index.php?abrir=mct>. Acesso em: 18 de outubro 2010.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Comunidades Quilombolas**. Disponível em: <www.cpis.org.br/>. Acesso em: 27 de julho 2010.

CUNHA, Manuela Carneiro. **Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil.** São Paulo: NUPAUB-USP/PROBIO-MMA/CNPq, 1999.

FORTES, Maria Ester. **Relatório Antropológico de Reconhecimento e Delimitação do Território da Comunidade Negra Senhor do Bonfim.** João Pessoa: Incra, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica 126:** Orçamento Quilombola - governo federal orça, mas não gasta. 2007. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20126%20-%20Politica%20Ambiental%20Quilombolas.pdf/view>>. Acesso em: 27 de julho 2010.

_____. **Nota Técnica 168:** Orçamento Quilombola 2008–2010 e a maquiagem na titulação. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20168%20-%20Orcamento%20Quilombola.pdf>>. Acesso em: 27 de julho 2010.

KOINONIA PRESENÇA ECUMÊNICA E SERVIÇO. **Observatório Quilombola.** Disponível em: <www.koinonia.org.br/oq>. Acesso em: 27 de julho 2010.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis: Vozes, 2008.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**, Brasília, n. 322, 2002.

_____. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizonte antropológico**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, jan./jun. 2006.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração.** São Paulo: Contexto, 2007.

PERALTA, Rosa; GUALBERTO, Ana; ARRUTI, José Maurício. Cartilha Direitos. **Informativo Territórios Negros**, Rio de Janeiro, out. 2007. (Edição Especial)

PERALTA, Rosa. Consulta Nacional Quilombola: sujeita a pancadas de chuvas e trovoadas. **Revista Tempo e Presença Digital**, Rio de Janeiro, v.3, n. 11, jul. 2008. Acesso em: 20 janeiro 2011.

_____. Direito afirmativo: a trajetória do marco legal envolvendo terras de quilombo. **Revista de Gestão de Iniciativas Sociais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, junho 2006. Disponível em: <<http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores/rvgis6.pdf>>. Acesso em: 20 janeiro 2011.

ISSN 1517 – 6916

CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais

Número 17 – Abril de 2011

Pág. 272 – 300.

RODRIGUES, Lea C. Por uma análise em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-16.

SANZIO, Rafael. **Quilombos** – Geografia africana, cartografia étnica e territórios tradicionais. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2009.

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira S. (Org.) **Pesquisa avaliativa, aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008. p. 89-177.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa, Instituto Piaget, 1994.