

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**QUILOMBOS E A MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS
ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO
SOBRE O RECANTO DOS EVANGÉLICOS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Adéli Casagrande do Canto

**Santa Maria
2008**

**QUILOMBOS E A MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS
ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO
SOBRE O RECANTO DOS EVANGÉLICOS**

por

Adéli Casagrande do Canto

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Extensão Rural da
Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para obtenção do
grau de **Mestre em Extensão Rural**.

Orientadora: Dra. Vivien Diesel

Santa Maria, RS, Brasil

2008

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Programa de Pós-graduação em Extensão Rural**

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação

**QUILOMBOS E A MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS ATRAVÉS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O RECANTO DOS
EVANGÉLICOS**

elaborada por
Adéli Casagrande do Canto

Como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Extensão Rural

COMISSÃO EXAMINADORA

**Vivien Diesel, Dra.
(Presidente/orientadora)**

Marco Antonio Verardi Fialho, Dr. (UFSM)

Andrea Nárriman Cezne, Dra. (UNIFRA)

Santa Maria, 29 de agosto de 2008.

RESUMO

Este estudo analisa a execução das políticas públicas em prol das comunidades quilombolas, tendo como parâmetro a comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos localizada em Santa Maria - RS. Considerando-se que os direitos quilombolas se materializam através de políticas específicas, estas são abordadas sob o prisma do formato e alcance. Para isso, utiliza-se pesquisa bibliográfica e estudo de caso no Recanto dos Evangélicos, com entrevistas a campo. As comunidades quilombolas são agrupamentos étnicos, descendentes de escravos que sobrevivem ancestralmente em seus territórios sem a devida regularização da propriedade. Estão em condições de vulnerabilidade e exclusão social, não recebendo a devida atenção do Estado no sentido da proteção de direitos, estando sob constantes ameaças. Na tentativa de reverter este cenário, foi reconhecido na Constituição de 88 o direito à regularização fundiária quilombola, havendo precedentes de tratados internacionais. Todavia somente nos anos de 2000 as políticas públicas específicas para quilombolas entraram em pauta nacional, na busca de materializar direitos básicos, destacando-se o Programa Brasil Quilombola (PBQ). Os fundamentos de tais políticas podem ser percebidos a partir da necessidade de ações afirmativas. Há conflitos de orientação no contexto das políticas públicas específicas, fragmentando-se as organizações administrativas do aparato Estatal. Além disso, há empecilhos burocráticos e desafios do formato de políticas que limitam o seu alcance. Aparecem agentes de universidades, ONGs e entidades para atuar nos quilombos com projetos em prol de ações e intermediar relações com o Estado. As políticas públicas se mostram problemáticas no que tange a sua formatação, tal como a de regularização fundiária e, no alcance. A totalidade das políticas propostas não têm chegado até os quilombos, não sendo plenamente efetivadas. Dentre os fatores desencadeantes disso estão: falta de acesso à informação pelos quilombolas, entraves burocráticos (exigência de documentação que a comunidade não possui), problemas operacionais (setorialização e fragmentação), falta de recurso humano qualificado, falta de interlocução entre instâncias de governo, recursos demoram a chegar no quilombo, baixa execução orçamentária e, considerando-se que são políticas recentes, requerem constante ajuste e monitoramento. Conseqüência de tudo, é que os direitos básicos ficam, muitas vezes na esfera abstrata. Constatou-se que esses problemas se repetem no estudo de caso. A comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos é constituída por 14 famílias, explorada na mão-de-obra, economicamente pobre, excluída das instâncias de participação do meio em que sobrevive, sofreu espoliações de seu território que era de 400 ha e hoje está em 1,25 ha, carente de políticas públicas, estando no início da implementação do processo de regramento agrário. Recebeu agentes que passaram a intermediar relações com o Poder Público em busca da materialização de demandas básicas, tal como saneamento básico, que não foi alcançado. Tiveram promessas não cumpridas, passando a desconfiar de agentes externos. Revoltaram-se, com conseqüências das políticas de diferenciação tal como o auto-reconhecimento, requisito necessário para o regramento das terras e, com a “invasão” de interventores com intuito de mostrar a pobreza comunitária.

Palavras-chave: comunidade quilombola; Recanto dos Evangélicos; direitos; políticas públicas; Programa Brasil Quilombola; Poder Público.

RESUMEN

Este estudio hace el análisis de la ejecución de las políticas públicas en provecho de los cumbes, fijando como parámetro la comunidad Recanto dos Evangélicos, localizada en Santa Maria – RS. Teniendo en cuenta que los derechos de los cumbes materializarse por medio de políticas específicas, estas son abordadas bajo la perspectiva del formato y alcance. Para tanto, utilizase la investigación de bibliografía y estudio del caso en el Recanto dos Evangélicos, con entrevistas al campo. Las comunidades de cumbes son agrupaciones étnicas, descendentes de esclavos que sobreviven de modo ancestral en sus territorios, sin la debida regularización de la propiedad. Están en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, no recibiendo la debida atención del Estado, en el sentido de la protección de derechos, estando bajo frecuentes amenazas. En búsqueda de revertir ese escenario, fue reconocido en la Constitución de 1988 el derecho a la regularización fundiaria de los cumbes, habiendo precedentes de tratados internacionales. Sin embargo, solamente en los años de 2000 las políticas públicas específicas para cumbes entraron en pauta nacional, en la búsqueda de materializar derechos fundamentales, destacándose el Programa Brasil Quilombola (PBQ). Los fundamentos de tales políticas pueden ser percibidos a partir de la necesidad de acciones afirmativas. Hay conflictos de orientación en el contexto de las políticas públicas específicas, fragmentándose las organizaciones administrativas del aparato Estatal. Allende esto, hay obstáculos burocráticos y desafíos del formato de las políticas públicas que limitan su alcance. Aparecen agentes de universidades, ONGs y entidades para actuar en los cumbes con proyectos en provecho de acciones mediadoras con relación al Estado. Las políticas públicas se muestran con problemas en cuanto a su formatación, tal como la política de regularización fundiaria y en el alcance. A totalidad de las políticas propuestas no tienen llegado hasta los cumbes, no siendo llenamente efectivadas. Dentre los factores desencadenadores de eso están: falta de acceso a la información por los cumbes, obstrucciones burocráticas (exigencia de documentación que la comunidad no tiene), problemas operacionales (sectorización y fragmentación), falta de recurso humano calificado, falta de interlocución entre instancias de gobierno, recursos con tardanza en llegar al Cumbe, baja ejecución de presupuestos y, considerándose que son políticas recientes, requieren frecuente arreglo y acompañamiento. Consecuencia de todo, es que los derechos de base quedan, muchas veces, en la esfera abstracta. Ha constatádose que esos problemas se repiten en el estudio de caso. La comunidad de cumbe Recanto dos Evangélicos es constituida por 14 familias, explotadas en la mano de obra, economicamente pobres, excluidas de las instancias de participación del medio en que sobreviven, han sufrido espoliaciones de su territorio, que era de 400 ha e hoy es de 1,25 ha, carecen de políticas públicas, estando en el inicio de la implementación del proceso de reglamento agrario. Han recibido agentes que pasaram a intermediar relaciones con el Poder Público en búsqueda de la materialización de demandas de base, tal como saneamiento, que no ha sido alcanzado. Tuvieron promesas no cumplidas, pasando a sospechar de los agentes externos. Se han revoltádose, con algunas consecuencias de las políticas de diferenciación, tal como el auto-reconocimiento, requisito necesario para el reglamento de las tierras y, con la “invasión” de los que intervinieron con intento de mostrar la pobreza de la comunidad.

Palabras-llave: comunidad de cumbe; Recanto dos Evangélicos; derechos; políticas públicas; Programa Brasil Quilombola; Poder Público.

Sobre tabas, quilombos e burgos

Wu Ming

“Onde estão meus ancestrais? A quem devo celebrar? Onde encontrarei minha matéria-prima? Meu primeiro antepassado americano... foi um índio, um índio dos tempos primevos. Os antepassados de vocês o esfolaram vivo e eu sou seu órfão”
(Mark Twain, que era branco, em *The New York Times*, 26 de dezembro de 1881.).

Kilombo

carnadura do grito
silêncio de chibatas
que a pele traz escrito
em páginas escuras
a lei se escreve em branc@

b) u) r) g) o) r) r) a) g) i) a

de paredes e muralhas
em apropriação da vida

b - u - r - g - o - a - r - v - o - r - a - ç - ã - o

da salvação pro-metida

cara-velas-enredando-ao-mundo-uni-verso-pântano-de-pedra-e-esse-calafrio-que-
medra-mais-bem-no-sangue-e-no-MEDO

civiliza a ação dos bárbaros

com seus tratos contra-atos

pactua eufemismos

pr'essa antiga tirania

de entranhadas t (r (a (n (s (c (e (n (d (ê (n (c (i (a (s

sobre a avidez da VIDA

que sobretudo cerca os muros

com musgos e poemas

Vou-me embora de Globurgo

embora sem sair daqui

o meu êxodo fez casa

no lugar de onde eu parti

minha parte nesse mundo

vai comigo e não tem preço

todo abraço que me acolhe

faz de si meu endereço

em Globurgo é bem assim

seja fora ou dentro em mim

muralhas-de-medo

crescem tremendo

feito espelhos

em nosso jardim

e o *in-dividuum narcissus*

exila suas MULTIDÕES

crescem trêmulas as mãos
feito flores putrefatas
a ofertarem mil buquês
da mais pura servidão
em verdade minha casa
é suburbana invasão
na capital da Utopia
Beco da Revolução
Globurgo Sistema Solar
progresso de espadas em cruz
esquadras canhões e cruzadas
(Vio)lenta progressão da luz
fogo santo a queimar minha Taba
minha tribo era canibal
vosso Deus, Redentor do Mal
Amém
palavra morta pactua
disfarces na mão do verdugo
e chagas na pele nua
em nosso quintal e
A rosa-dos-ventos
murchou-se em suspiros roubados
pétalas cardíacas lançadas ao mar
âncoras de tempo
pélago da História abaixo

Além

O mar me soletra epitáfios

Vou na cruzada das paixões pagãs
tatuando meus incestos na carne de quem me legou essa cicatriz de medo

Sou pó
(sou nada) estrada.....de chão no vento
rede-moinho de passos
convergência dos caminhos
dos meus mortos que eu in-vento

Indo-europeu meu nome hebraico beduíno aramaico um mouro cafuzo sou eu o gás
derradeiro de um judeu cigano que mudou seus planos e foi pai-solteiro o etíope
morto por engano quando a fome de leão apossou-se de outro humano ai de ti! sou
haitiano o homem-bomba palestino a explodir o seu destino amuralhado o soldado
que veste farda para que mais ninguém seja soldado o arqueiro bárbaro com versos
provençais em sua aljava a mulher muçulmana no centro de Istambul (muda) tão
quanto seu corpo discursa nu o guerrilheiro que ataca o silêncio com verbenas
mulheres de Atenas a campesina que ao ventre noturno da terra acorda o dia com
sementes de gira-sol um navio negreiro em rebelião de cardumes e corais a lágrima
do pescador fisgando o olhar do peixe *“tu sonrisa en un rincón de mi
salvapantallas”* tuas fotos ao meu lado minhas glórias e medalhas um gárgula

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A(S) REALIDADE(S) DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	15
1.1 Os quilombolas: quem são	15
1.2 Os quilombolas: como vivem ?	19
1.2.1 Modo(s) de vida das comunidades quilombolas	19
1.2.2 Condições de vida das comunidades quilombolas	22
1.2.3 Ameaças enfrentadas pelas comunidades quilombolas	24
1.3 Considerações sobre a(s) realidade(s) das comunidades quilombola(s)	29
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: FUNDAMENTOS E FORMATOS	31
2.1 As relações do Estado com as populações tradicionais	31
2.2 A Evolução das políticas afirmativas do governo federal em prol dos afrodescendentes	37
2.3 As políticas públicas do governo federal em prol das comunidades quilombolas	40
2.4 Outros agentes e suas iniciativas em prol das comunidades quilombolas	44
2.5 Considerações sobre as políticas públicas para as comunidades quilombolas: fundamentos e formatos	45
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: QUESTÕES DE ALCANCE E FORMATO	48
3.1 Avaliando o alcance do Programa Brasil Quilombola e seus condicionantes ...	48
3.1.1 O Programa Brasil Quilombola	48
3.1.2 Avanços no âmbito da regularização fundiária	49
3.1.3 Avanços no âmbito da infra-estrutura	51
3.1.4 Avanços no âmbito da educação	52
3.1.5 Avanços no âmbito da segurança alimentar e assistência social	53
3.1.6 Avanços no âmbito de direitos	56
3.1.7 Avanços no âmbito saúde	57
3.1.8 Avanços no âmbito da promoção do desenvolvimento sustentável	58
3.1.9 O alcance das políticas e seus condicionantes	59
3.2 O formato e os impasses nas políticas de regularização fundiária	64
3.2.1 O formato das políticas de regularização fundiária	64
3.2.2 Os impasses na implementação das políticas de regularização fundiária	69
3.3 Considerações sobre as políticas públicas e as comunidades quilombolas: questões de alcance e formato	74
4 ENTRANDO EM CENA: A “DESCOBERTA” DA COMUNIDADE RECANTO DOS EVANGÉLICOS	75

4.1 Escravidão no RS e o caso do Recanto dos Evangélicos	75
4.2 As intervenções no Recanto dos Evangélicos em busca da materialização de direitos através das políticas públicas	80
4.3 Avaliando o alcance das políticas públicas e seus efeitos no Recanto dos Evangélicos	85
4.3.1 Intervenções no âmbito da regularização fundiária	85
4.3.2 Intervenções no âmbito da infra-estrutura	88
4.3.2.1 A questão da água	89
4.3.2.2 A questão do saneamento	90
4.3.2.3 A questão da luz	91
4.3.2.4 A questão da habitação	91
4.3.2.5 A questão do acesso	93
4.3.3 Intervenções no âmbito da educação	95
4.3.4 Intervenções no âmbito da segurança alimentar e assistência social.....	95
4.3.4.1 Geração de trabalho e renda	97
4.3.5 Intervenções no âmbito da saúde.....	98
4.3.6 Intervenções no âmbito da promoção e igualdade racial	99
4.4 Dissecando a dinâmica das políticas públicas no Recanto dos Evangélicos	101
4.4.1 Iniciativas de quem?	101
4.4.2 “Cobrando” das prefeituras a oferta de serviços básicos	105
4.4.3 Projetando mudanças na infra-estrutura comunitária	109
4.4.4 Projetando mudanças no desenvolvimento econômico comunitário	111
4.4.5 Acessando políticas sociais do governo federal para comunidades carentes	115
4.4.6 Acessando as políticas de regularização fundiária do governo federal para comunidades quilombolas	116
4.5 Recanto dos Evangélicos: relações com os agentes externos e políticas de diferenciação	121
4.5.1 Relações de (des)confiança entre a comunidade e os agentes externos	121
4.5.2 Conseqüências das políticas de diferenciação no pensar comunitário	124
4.5.2.1 Recanto dos Evangélicos: “amostra grátis”	124
4.5.2.2 “Por que chamam a gente de quilombola?!”	126
4.5.2.3 Efeitos reflexos de políticas de diferenciação: terra e religião	139
4.6 Considerações sobre a “descoberta” da comunidade Recanto dos Evangélicos	131
CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS	140
ANEXOS	146

INTRODUÇÃO

A questão da materialização dos direitos quilombolas mostra-se de suma importância e atualidade no cenário nacional, uma vez que o Brasil, após adotar 4 séculos de regime escravocrata, formaliza os direitos fundamentais de regularização dos territórios e de preservação cultural das comunidades quilombolas na Constituição de 1988. Isto se justifica como tentativa de reverter um processo de exploração e exclusão do negro que perdura por mais de 500 anos.

Apesar da formalização destes direitos, ainda nos dias de hoje existem milhares de comunidades quilombolas lutando pela sua implementação. A implementação desses direitos vem sendo perseguida através de políticas públicas diferenciadas; políticas específicas, que visam a reparação dos atentados e discriminações ainda sofridas pelos quilombolas. Sobrevém a urgência, como modo de erradicar toda forma de exclusão. Contudo, as políticas públicas mais específicas, voltadas para as comunidades quilombolas são muito recentes na história do país, sendo formuladas sobretudo a partir dos anos de 2000. Então, se justifica a realização de estudos sobre a implementação das políticas específicas para quilombolas, observando-se a adequação de sua formalização e implementação, verificando se elas estão chegando até às comunidades potenciais beneficiárias e sendo plenamente implementadas.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar a evolução na materialização dos direitos quilombolas e identificar seus condicionantes. Tem como objetivos específicos: configurar a(s) realidade(s) das comunidades quilombolas, apresentar a evolução e os fundamentos das políticas públicas para comunidades quilombolas, analisar as questões de alcance e formato das políticas públicas para comunidades quilombolas e, estudar o caso da comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos sob enfoque da implementação das políticas públicas.

Para compreensão acerca do que se designa “comunidade quilombola” apresenta-se no primeiro capítulo do trabalho, intitulado “A(s) realidade(s) das comunidades quilombolas” as conceituações de quilombola, perpassando brevemente o histórico da escravidão e a caracterização atual de comunidades quilombolas no Brasil. Demonstra-se ainda, a partir de revisão bibliográfica, o modo e as condições de vida quilombola, assim como as ameaças enfrentadas pelas comunidades.

No segundo capítulo, “As políticas públicas para comunidades quilombolas: fundamentos e formatos”, demonstra-se como se deu o processo de internalização dos direitos das populações tradicionais na pauta do Estado Brasileiro com enfoque nas comunidades

quilombolas, perpassando por direitos fundamentais a partir da Constituição de 88 num Estado dito Democrático de Direito. Apresenta-se a evolução das políticas afirmativas do governo federal em prol dos afrodescendentes e as principais políticas públicas resultantes disto, em prol de comunidades quilombolas. A análise do capítulo permeia com preocupações no sentido de observar se o direito formalizado poderá ser concretizado por meio das políticas públicas. Além da abordagem acerca das políticas públicas também observa-se a existência de outros agentes interventores nas comunidades quilombolas, realizando iniciativas em prol dos quilombolas.

Apresenta-se, no terceiro capítulo do estudo, intitulado “As políticas públicas e as comunidades quilombolas: questões de alcance e formato” a capacidade de alcance e a forma das políticas públicas voltadas especificamente para as comunidades quilombolas. No que tange ao alcance, analisa-se o Programa Brasil Quilombola (PBQ) do governo federal e seus condicionantes, seguindo, no que cabe, a separação temática proposta no Programa (regularização fundiária, infra-estrutura, educação, segurança alimentar e assistência social, direitos, saúde e desenvolvimento sustentável). Quanto ao formato, nota-se os impasses que são gerados do plano teórico ao plano prático, de implementação. Tais impasses são mais bem analisados nos processos de regularização fundiária.

Com vistas a uma primeira aproximação à natureza das mudanças que estão sendo perseguidas com as políticas públicas do governo federal (PBQ) e seu alcance, apresenta-se uma análise do Relatório de Gestão do período de 2003 a 2006, confrontado com dados do INESC e análise de políticas sociais do IPEA. Discute-se, posteriormente, com base em estudos de caso tomando por base a regularização fundiária, a adequação destas políticas às condições dos quilombolas como fator que pode condicionar sua implementação e seu impacto.

No quarto capítulo, denominado “Entrando em cena: a “descoberta” da Comunidade Recanto dos Evangélicos”, apresenta-se o estudo de caso da comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos, localizada no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS). Aborda-se em que medida os direitos formais estão se transformando em direitos materiais e quais as mudanças que estão se verificando na comunidade e seus fatores desencadeantes e limitantes.

Conforme Yin (2001) a realização de estudos de caso surge da necessidade de se compreender fenômenos sociais complexos e o caso único pode significar uma importante contribuição à base de conhecimento e à construção da teoria repercutindo, em algumas situações, no redirecionamento das investigações futuras em uma área inteira.

Metodologicamente, recomenda-se a utilização de várias fontes de evidência, o que procurou ser seguido na presente pesquisa.

O capítulo inicia-se com considerações acerca da escravidão no RS baseada em revisão bibliográfica e a apresentação da comunidade Recanto dos Evangélicos com base em informações de campo recolhidas por observação direta e consulta a bases de dados de projetos realizados no local. Posteriormente busca-se identificar as ações realizadas na comunidade desde 2004 (seguindo-se separação temática equivalente a do Programa Brasil Quilombola). A identificação das ações resulta de observação participante da pesquisadora (que atuou como membro de um projeto realizado no local de 2005 à 2007), consulta a arquivos de periódicos de divulgação de ações da prefeitura, entrevista à agentes externos e comunitários.

A partir de evidências colhidas em observação participante, entrevistas a agentes externos e comunitários reconstrói-se a evolução das intervenções em prol do desenvolvimento da comunidade. Verifica-se assim, o alcance das políticas públicas do governo federal e municipal, tal como a política de regularização fundiária. Aborda-se, por fim, a percepção dos agentes externos e comunitários sobre as intervenções realizadas na comunidade com base em entrevistas realizadas à agentes externos e comunitários.

Convém elucidar que o estudo de caso partiu da observação e participação da pesquisadora, em ações na Comunidade Recanto dos Evangélicos através de Projeto de Extensão Arnesto Penna Carneiro nos anos de 2005, 2006 e 2007. Houve observação participante de campo com entrevistas aos comunitários em 2006, pelo Projeto Arnesto. Também se participou da audiência pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Santa Maria, na data de 01/11/06, momento em que se gravou a audiência em áudio. Além disso, buscou-se dados por meio de documentos, tais como o estatuto da associação da comunidade, projetos e seus respectivos relatórios, requerimentos (água, luz, transporte), processos administrativos, jornais, entrevistas escritas, relatório do Coordenador da associação da comunidade Recanto dos Evangélicos, ofícios e documentos do registro de imóveis e, notícias sobre ações na comunidade retiradas do site da prefeitura e elaboradas por esta.

Todas as entrevistas aplicadas foram formuladas de modo semi-estruturadas e gravadas em áudio, com prévio agendamento. As entrevistas com os atores externos¹ à

¹ As entrevistas formuladas e pretendidas foram: com o Secretário de Assistência Social e Cidadania e Direitos Humanos (não se obteve resposta), Secretaria de Obras, Secretaria de Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Comunidade Negra, Subprefeitura de Palma (não foi possível contato), Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara de Vereadores, Escritório Municipal da EMATER, INCRA de POA (não respondeu à entrevista), Ministério Público Estadual e Federal

comunidade foram realizadas em outubro de 2007. Algumas não foram agendadas com particulares e Poder Público eis que não foi possível colocar o assunto nas agendas destes, apesar de várias tentativas. Teve ainda, a conversação realizada algumas vezes com o superintendente do INCRA de POA via telefone. As entrevistas com comunitários do Recanto dos Evangélicos foram feitas em maio de 2008. Entrevistou-se quatro famílias da comunidade, sendo duas da parte de cima e duas da parte de baixo do Recanto e o Coordenador da associação comunitária.

Destaca-se que se optou por não identificar nominalmente as pessoas envolvidas no presente estudo, colocando apenas suas funções e cargos para que seja possível a compreensão das análises. Também não se vislumbrou a necessidade de se anexar fotos da comunidade e comunitários, preservando a privacidade e imagem.

(este não permitiu gravação da entrevista mas forneceu informações e processos administrativos para consulta), integrante do Projeto Arnesto Penna Carneiro, integrante do Projeto Quilombo de Palmas, Caixa Econômica Federal (não foi possível chegar ao responsável pela área por informações desconstradas), Escola Major Tancredo Penna de Moraes (não foi possível contato), vizinhos (não fui atendida), ex integrante do movimento negro (não quis dar entrevista mas forneceu informações), FCP (não foi possível contato)

1 A(S) REALIDADE(S) DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

1.1 Os quilombolas: quem são?

A existência das comunidades quilombolas no Brasil advém a partir da imigração forçada dos negros, que iniciou por volta de 1502, perdurando por quase quatro séculos². Esta imigração veio com o explorador português que invadiu o território indígena por interesses econômicos e de expansão territorial. É um dos mais importantes acontecimentos históricos do país e um dos mais revoltantes da história mundial, pelo genocídio humano, a partir da carnificina indígena e negra. Segundo Maestri (1986, p.19), “o Brasil foi o primeiro país da América a adotar a escravidão e o último a aboli-la, foi o que mais utilizou mão-de-obra escrava com até 17 horas diárias de trabalho”.

Diante das situações desumanas impostas pela escravidão, por volta de 1559 (COSTA, 2004, p.29) os escravos passaram a exercer pressão contra o sistema vigente através de revoltas, insurreições e fugas reivindicatórias individuais e coletivas, estas, realizadas no momento em que o escravo percebia que eram mais importantes e frutíferas do que as negociações individuais, desenvolvendo um espírito de grupo, garantindo a sobrevivência, fundando vilarejos chamados de mocambos ou quilombos.³

Assim, a formação de quilombos constituiu a unidade de resistência do escravo, combateu a forma de trabalho “contra a qual se voltava o próprio sujeito que a sustentava” (MOURA, 1988, p.103), deixando de ser, o negro, o outro coisificado pelo sistema.

² As comunidades quilombolas existiram em todos os países que adotaram o regime de escravidão, tais como: Venezuela (mantém com a Colômbia uma região – Barlovento, costa oriental, - na qual se concentram as populações negras mais antigas de tais países, isoladas até 1940), Colômbia, Cuba, Suriname, Jamaica (em relação a estes 4 países os escravos libertos tomaram posse definitiva das terras onde aquilombaram-se antes da abolição por meio de tratados e acordos com o Estado, todavia, em troca, tinham que entregar os novos escravos fugidos), México, Panamá, Haiti (o movimento quilombola chegou a tomar o poder e se confundiu com a nascente nação Haitiana), Sul dos EUA, Guianas Francesa e Holandesa (que tiveram contato com os quilombolas brasileiros da Amazônia), Caribe, Uruguai, Paraguai (estes 2 últimos países tiveram quilombos na fronteira com o Brasil). Na América Espanhola os quilombos eram chamados de palenques ou cumbes, na América inglesa de marrons e na América Francesa de grand marronage (MOURA, 1987, p.88; SUNDFELD, 2002, p.74, CARVALHO, 1996, p.13).

³ A expressão “mocambo ou quilombo” significa na língua nativa, moradia ou habitação (MOURA, 1987, p.26). Em banto, expressa, acampamento guerreiro na floresta e na língua quimbundo, significa união, ajuntamento, povoação (O'DWYER, 2002, p.217). Na Angola é entendido como divisão administrativa. Kilombo foi uma sociedade guerreira da África, com disciplina militar estrita e que fornecia seus prisioneiros de guerra em troca de bens europeus (REIS, 1996, p.29). O dicionário de Moraes e Silva de 1789 define quilombo como “casa sita no mato ou ermo, onde vivem os calhambolas ou escravos fugidos” (SUNDFELD, 2002, p.75).

Houve tanta repercussão em relação aos quilombos que, em 2/12/1740, regrou-se a respeito do tema. A Coroa Portuguesa obrigou-se a disciplinar o assunto, considerando quilombo "toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele" (MOURA, 1987, p.11). Com o recrudescimento do escravismo, a Lei 236 de 20/08/1847, coloca em seu art.12 que "Reputa-se-ha escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho".

Diante disso, os quilombos ficaram conhecidos na história como núcleos de resistência à escravatura, havendo, na literatura, várias definições que remetem a este aspecto. Uma das primeiras conceituações mais divulgadas data de 1896 e cita "quilombo" como ação coletiva de moradia, "trabalho e luta que se opõe aos mecanismos de repressão da força de trabalho e à lógica produtiva das plantações com larga escala" (MALHEIRO apud COSTA, 2004, p.28). Em 1930 o termo "quilombo" foi apropriado pela frente Negra Brasileira como sinônimo de resistência contra o racismo e exclusão socioeconômica.

Por outro lado, em 1980, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reformula o conceito anterior definindo que "quilombo" compreende domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, às famílias de ex-escravos com a desagregação de propriedades monocultoras, sendo que os descendentes de tais famílias permanecem nessas terras há várias gerações sem Formal de Partilha (MALHEIRO apud COSTA, 2004, p.29).

Com esta definição há um reconhecimento da diversidade de formas de acesso à terra na formação de quilombos fazendo com que este critério não possa ser mais tão decisivo para a identificação do grupo. Portanto, pode-se dizer que a designação atual de quilombos refere-se a áreas constituídas a partir de vários processos e são compreendidos não apenas como formações comunitárias descendentes de quilombos históricos, ou de escravos, mas sim como comunidades negras e mestiças, rurais ou urbanas, que ocupam terras compradas por antigos escravos alforriados e que foram passadas de geração para geração, o mesmo ocorrendo com doações e testamentos deixados pelos senhores coloniais e ocupações pacíficas de terras abandonadas pelos proprietários, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado no período escravocrata, assim como ocupações por ex-escravos de áreas abandonadas no período pós-abolição.

Recentemente o termo "Quilombo" é sinônimo de "Comunidades Negras e Mestiças", "Mocambos", "Terras de Preto" e de "Quilombos Contemporâneos", assumindo novos significados,

ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ressemantizado para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos [...] não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também, não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolvem práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da comunidade enquanto grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar aflição ou exclusão (O'DWYER apud COSTA, 2004, p.29).⁴

O conceito de grupo étnico passa a ser, então, de importância para a identificação de quilombos. A noção de “grupo étnico” foi incorporada ao cenário antropológico brasileiro a partir das formulações de Barth, que define grupos étnicos como “categorias de adscrição e identificação utilizadas pelos próprios atores sociais para classificar a si mesmos e os outros, de acordo com uma identidade básica e mais geral, supostamente determinada por sua origem e formação” (O'DWYER, 2002, p.84). Segundo Weber, grupo étnico é “uma coletividade humana baseada na crença de uma origem comum, real ou imaginária”, coletividade que se articula internamente conforme certos padrões regulares de comportamento, segundo concepções éticas e princípios comuns (apud CARVALHO, 1996, p.182).

Todavia, apesar das atuais discussões sobre o assunto, uma das definições mais utilizadas em trabalhos acadêmicos, é a da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), de 1994, declarando que comunidade quilombola é “Toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado” (SILVA. A., 2004, p.16).

O termo “quilombo” identifica, assim, a situação presente de negros em diversos contextos, usado para designar legado e herança cultural que lhe conferem referência presencial no sentimento de pertença a um lugar e a um grupo; onde uso e posse das terras ocupadas se efetivam no desenvolvimento da cultura, religião, morada e trabalho; quando, a partir da fidelidade às próprias crenças e noções de regras consuetudinárias, se dá a auto-afirmação enquanto grupo (SILVA apud O'DWYER, 2002, p.84). Para Leite (2000, p.7):

O resgate do termo quilombo como um conceito sócio-antropológico, não

⁴ Segundo Silva P., (2004, p. 23) tal definição de comunidades quilombolas é tida como consensual pelo Ministério Público Federal (MPF), Instituto Nacional de Colonização e reforma agrária (INCRA), Instituto de Terra do Pará e de São Paulo, pela Fundação Cultural Palmares (FCP), entre outros órgãos públicos.

exclusivamente histórico, proporciona o aparecimento de novos atores sociais ampliando e renovando os modos de ver e viver a identidade negra; ao mesmo tempo permite o diálogo com outras etnicidades e lutas sociais, como a dos diversos povos indígenas no Brasil. Vem evidenciar o aspecto militante e de não acomodação, contrariando os estereótipos correntes de conformismo, sujeição, embranquecimento, malandragem e corrupção que fundamentam as falsas noções de democracia racial vigentes no país desde a Primeira República (1889-1930) [...] Através de uma luta e de uma complexa dinâmica iniciada no período colonial, o quilombo chega até os dias atuais para falar de algo ainda por se resolver, por se definir que é a própria cidadania dos afrodescendentes. Neste sentido, pode ser considerada uma luta brasileira [...] .

A partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal (CF) a qual preceituou que os sítios com reminiscências históricas dos antigos quilombos ficam tombados e que o Estado deve emitir o título de propriedade aos quilombolas que ocupam suas terras; com a pressão do Movimento Negro Unificado (MNU); e com a identificação de diversas comunidades quilombolas, o assunto em questão se afirmou no cenário político nacional.

A literatura passou a tratar mais especificamente do tema, eis que foram constatados centenas de quilombos no país. No ano de 2000 tinham sido identificadas, pelo Governo Federal, 743 comunidades quilombolas existentes no Brasil, com população aproximada de 2 milhões de pessoas e área total de 30.581.787,58 ha (BROSE, 2004, p.93).

Em 2005, um estudo realizado pela Universidade de Brasília (UNB) identificou 2.228 comunidades quilombolas, espalhadas por todo o país conforme se pode verificar na figura 1:

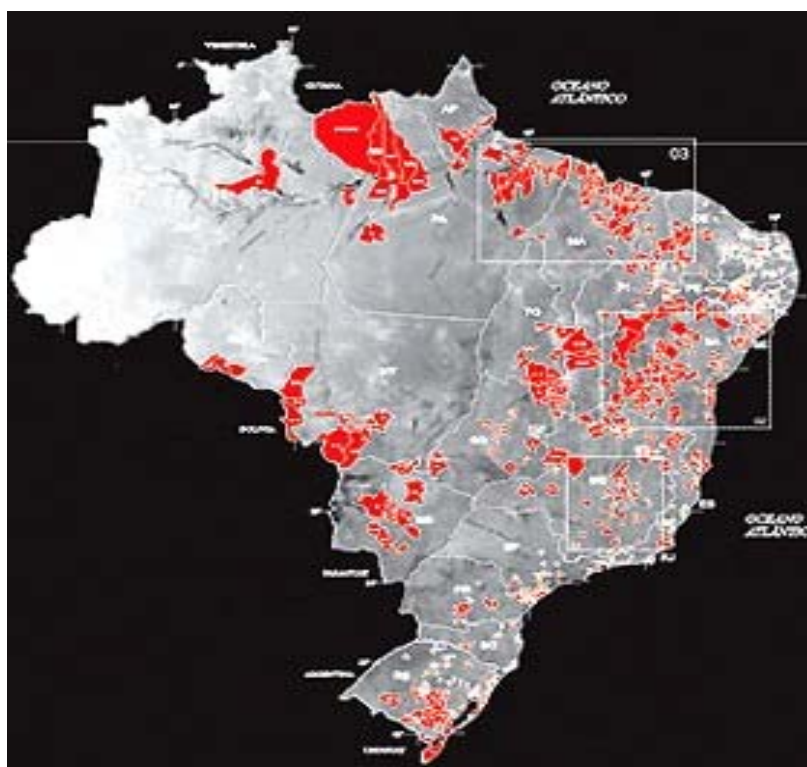


Figura 1: Comunidades quilombolas identificadas no Brasil até o ano de 2005

Fonte: UNB

Já no ano de 2007 foram identificadas, através do INCRA, 3.224 comunidades quilombolas⁵ (INFORMATIVO CARTA MAIOR, 2007, p.1; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p. 36) ficando claro que esse número pode se alterar conforme vão se aprimorando os métodos de abordagem do fenômeno em questão.

1.2 Os quilombolas: como vivem?

1.2.1 Modo(s) de vida das comunidades quilombolas

Atualmente, em todos os estados do Brasil há comunidades quilombolas, ocorrendo mobilização pela preservação cultural dessas comunidades, pela legalização das suas terras e pela melhoria das condições de vida, as quais se encontram sob constante ameaça.

Considerando-se que a etnia africana influenciou a formação do povo e a cultura nacional, as comunidades quilombolas podem ser vistas como uma das formas de expressão dessa influência, principalmente pela sua permanência cultural específica no tempo.

Quando se denota o termo “quilombo” vem à tona uma história de escravidão e sofrimento, conseqüentemente de preconceito, discriminação étnica, exclusão social e falta de acesso à cidadania. Cabe reconhecer que este conjunto situacional propicia a perda de valores sociais, políticos, econômicos e jurídicos de grupos minoritários e marginalizados. O preconceito étnico negro advém da escravidão, expressando-se na intimidade, cotidiano, acesso ao lazer, educação e trabalho. Autores reconhecem que, no mesmo país da diversidade, nota-se um etnicismo violento, invisível e naturalizado. Conforme Wolkmer “A desigualdade racial torna-se diretriz do próprio processo de miserabilidade e ausência de cidadania. [...] São quase 500 anos de exploração, genocídio e discriminação [...]” (2003, p.112).

Essas comunidades foram até pouco tempo relegadas ao esquecimento. Mas, dão mostras de resistência na luta pela terra e vigor cultural ao recriarem as tradições sem perder de vista os antepassados. Detêm elementos culturais representativos, perceptíveis no respeito à família e ao grupo que convivem (MELO, 2005, p.6).

Cada quilombo possui suas especificidades culturais, dependendo da região onde

⁵ Ver anexo A - N° de comunidades quilombolas identificadas por regiões e estados (TRECCANI apud RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.208).

se situa e dos costumes. Nos quilombos, segundo Schwarcz (1996, p.57), muito se dança a Umbigada ou Semba, que compõe a modalidade mais comum dos batuques. As festas são momentos privilegiados, as pessoas se reencontram e revivem sua história, expressam a cultura e a luta pela valorização da etnicidade, reforçando valores internos e reafirmando para os de fora, aprendizados ancestrais. Entretanto, cabe reconhecer que há, também, recriação da cultura a partir da vivência dinâmica.

Os quilombolas mantêm uma tradição baseada nas experiências dos antepassados, mas com diversificações através das aculturações sofridas, principalmente portuguesa e indígena. Muitos mantêm uma base de formação, fortalecendo a comunidade que partilha os mesmos valores. Deste modo, a identidade⁶ quilombola deve ser observada em um contexto integrado à atualidade globalizada, fazendo com que novos valores e idéias sejam incorporados, ocorrendo a transformação cultural como fundamento da adaptação humana.

Acentuam-se novas experiências que ampliam antigas imagens

e no final exigem e geram novas formas de compreensão. A memória gira em torno da relação passado - presente, envolve um processo contínuo de reconstrução e transformação de experiências [...] esse sentido supõe uma relação dialética entre memória e identidade. Nossa identidade (ou “identidades”, termo mais apropriado para indicar a natureza multifacetada e contraditória da subjetividade) é a consciência do eu que, com o passar do tempo, construímos através da interação com outras pessoas e com nossas próprias vivências. Construímos nossa identidade através do processo de contar história, para nós mesmos - como histórias secretas ou fantasias - ou para outras pessoas (THONSON apud FUNES, 2000, p.2).

A memória, como integrante de procedimentos evolutivos, é sujeita a novos valores, mantendo a identidade quilombola numa vinculação entre presente e passado. A repetição de atos revela o trajeto da comunidade, condicionando a memória a continuidades e alterações de geração a geração (FUNES, 2000, p.3).

Observa-se que os quilombolas não reivindicam apenas a manutenção do *modus vivendi*, mas também, a manutenção das suas terras. Terras das quais, muitos, retiram o sustento. Autores relatam que os quilombolas usam o meio de modo ecologicamente equilibrado servindo, as potencialidades, como base para a efetivação do desenvolvimento sustentável.⁷

Apesar das mazelas, grande parte dos quilombolas resistem na luta pela terra como

⁶ Parte-se do pressuposto de que a identidade é constituída através de uma relação política. Ela se estabelece em face de algo que considera como exterior e vice-versa. É um projeto que se vincula às formas sociais que a sustentam (CARVALHO, 1996, p. 182).

⁷ O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades presentes da população sem comprometimento de as futuras gerações atenderem as suas próprias necessidades. Mantem-se padrões básicos de consumo para suprir necessidades atuais sem submeter os recursos naturais a riscos.

forma de assegurar seu *modus vivendi*. A literatura indica que sua longa existência implica uma estrutura de liderança que mantém a comunidade garantindo a reprodução social. Possuem cultura própria demonstrada através das formas coletivas de fazer, festejar e viver. O *modus vivendi* permite a preservação de áreas naturais e da biodiversidade, recebendo, alguns, o status de patrimônio histórico cultural. Realizam trabalho de mútua ajuda com valorização da entidade familiar. O uso do território segue regras de tradição, com base no acordo que todos utilizam. Em geral não vendem suas terras, impedindo-se a desestruturação do grupo.

A descoberta recente de comunidades quilombolas faz com que não se disponha, ainda, de um diagnóstico completo de seus modos de vida. Em geral, são valorizadas as suas capacidades de utilização sustentável do ambiente.

Os quilombolas estudados na região amazônica, por exemplo, usam a terra de modo que se possibilite a preservação da cobertura florestal. O respeito aos seus costumes representa a conservação de um passado cultural e uma “sobrevivência de pressupostos que irão construir um futuro mais justo, social e ambientalmente equilibrado, pois serão a base para um desenvolvimento sustentável” servindo de modelo a outras comunidades (BENATTI, 1997, p.55). Com isso, há o que se chama de posse agroecológica,⁸ a qual consubstancia-se no modo com que uma família rural

se apossa da terra, levando em consideração nesse apossamento, as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessário para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativas de forma sustentável (BENATTI, 1997, p.59).

Assim, nestes quilombos o apossamento dos recursos naturais, controlados pela coletividade, a partir da interação com o meio, conta com a presença de trabalho familiar, realizando uso comum e sustentado da terra. A produção, geralmente, é realizada por meio da agricultura familiar de subsistência com mútua ajuda e mutirão. Pode haver atividades extrativa mineral e vegetal, pesca, caça, pecuária, artesanato e agroindústria caseira para a produção, por exemplo, de farinha de mandioca, azeite vegetal e produtos de uso local, como derivados de milho e cana, o que depende da potencialidade produtiva de cada meio.

Na diversidade de contextos em que vivem, alguns quilombolas são trabalhadores assalariados, os rurais trabalham com a lida no campo, outros com atividades extrativas,

⁸ A posse agroecológica foi organizada a partir do enfraquecimento econômico do latifúndio, quando se fragmentaram as grandes explorações agrícolas e extrativistas que tinham economia de monocultura, como, por exemplo, o trabalho escravo (BENATTI, 1997 p.56).

pesca, caça, e os urbanos trabalham como pedreiros, faxineiras, entre outros. Há também considerável número de aposentados.

Apesar da produção quilombola ser modelo, pela autenticidade cultural e preservação ecológica, os quilombolas sobrevivem ameaçados de invasão das suas terras, o que interfere na produção. Enfrentam queimadas dos territórios e falsificação de registros por posseiros, não há formal de terras (o que propicia o maior número de invasões). As ameaças de expulsão geram desagregação comunitária e familiar do território, o que transforma os quilombolas em trabalhadores rurais sem terras, aumentando esse contingente. Daí sobrevém a importância da questão da luta pela reforma agrária, asseverada por Lopes (1999, p. 126), que declara ser “impossível mencionarmos os conflitos agrários sem lamentarmos a marginalização de tantos trabalhadores rurais [...] e o assassinato de suas lideranças, expropriados sumariamente da cidadania e da própria vida. Para esses indivíduos, a história dos Direitos Humanos, civis, políticos, sociais e ecológicos ainda não começou”.

A simples abolição da escravidão não propiciou a inclusão social e o reconhecimento das comunidades negras, descendentes de escravos que ainda hoje permanecem à margem dos grandes processos de participação social.

1.2.2 Condições de vida das comunidades quilombolas

Conforme o Atlas Racial Brasileiro de 2004, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a proporção de negros brasileiros abaixo da linha da pobreza no total da população negra do país é de 50%, enquanto que a de brancos é de 25%. Quanto à indigência, na população negra é de 25% e na branca de 10%. Nota-se que a população negra equivale a 47,3% da população brasileira. No que tange aos dados de escolaridade, entre jovens de 18 a 24 anos de idade, 46,4% dos(as) brancos(as) frequentam o curso superior, enquanto entre jovens negros(as) esse número é somente de 14,1%. Nessa faixa etária, 30,9% de estudantes negros(as) ainda estão frequentando o ensino fundamental (BELLO, 2006, p. 29-31).

Em relação a crimes de homicídio, com base nas taxas por 100 mil habitantes, em 2001, para cada cem pessoas brancas assassinadas havia 170 negras (soma de “pretas” e “pardas”); se negros(as) e brancos(as) tivessem taxa idêntica de homicídios, 5.647 pessoas negras não teriam sido assassinadas no Brasil, em um único ano; as taxas homicídios de pessoas “pretas” e “pardas” são estatisticamente diferentes. As “pretas” em 2000 tiveram taxa de vitimização por homicídios 24% mais alta do que as “pardas”, indicando que a cor da pele

influenciou o risco de ser assassinada e que, quanto mais preta, são maiores as chances de morrer dessa forma. Em relação ao salário, negros recebem em torno de 60% do que recebe um branco na mesma profissão/função/encargo ou emprego⁹ (WERNECK, 2005, p.57-59).

Especificamente quanto a comunidades quilombolas, os diagnósticos estão sendo realizados. As pesquisas recentes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Ministério da Saúde (MS), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) através da “Chamada Nutricional Quilombola 2006”¹⁰, demonstram que de cada 12 crianças quilombolas 1 está desnutrida, ocorrendo 76% a mais de chance de crianças quilombolas sofrer com desnutrição do que qualquer outra criança brasileira. O índice de desnutrição infantil nessas comunidades chega a 8,1% , percentual maior que a média nacional (4,6%), que o índice entre a população rural (5,69%) e que o do Semi-árido (6,6%). Observa-se ainda que, a altura das crianças é em grande parte inferior aos padrões recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1).

Vários estudos comprovam que a pobreza e a miséria atingem em maior intensidade as comunidades quilombolas, havendo extrema desigualdade social. Através da “Chamada” foi constatado que quase 91% dos quilombolas viviam com renda familiar inferior a 424 reais mensais e 57,5% viviam com renda total menor que 207 reais. (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1).

Na maioria dos quilombos não há serviços básicos tal como fornecimento de água e luz. As redes públicas de saneamento e abastecimento de água são raridade, chegando, respectivamente, a apenas 3,2% e 29,6% dos lares. A maioria das casas recebe água de poços e nascentes (43,8%) e lançam o esgoto em valas ou a céu aberto (45,9%). As fossas sejam elas sépticas (28,9%) ou rústicas (21,4%), ainda são recorrentes nessas comunidades (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1).

No que tange à questão da educação, em 2004, pela primeira vez o Censo Escolar do Ministério da Educação (MEC) pesquisou as comunidades quilombolas. Foi detectado que

⁹ Estudos do IBGE, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), PNUD, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais, e o Radar Social (2005) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram a maior vulnerabilidade do negro quanto aos índices de indigência, fome, analfabetismo, acesso ao mercado de trabalho, educação, serviço sanitário e territorialidade, assim como maior vulnerabilidade quanto a preconceitos étnicos (BELLO, 2006, p. 1-60; MARTINS, 2004, p. 1-72; WERNECK, 2005, p.1-10).

¹⁰ A “Chamada Nutricional” realizou levantamento de 60 comunidades quilombolas em 22 estados, entrevistando 2.941 crianças, com dados analisados por pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo (COMUNIDADES CONTINUAM..., 2007, p.1).

49.722 alunos quilombolas estão matriculados em 367 escolas. Destes, 62% estão na região Nordeste. O Maranhão é o Estado com mais alunos, perfazendo 10 mil em 99 escolas. Todavia, percebe-se que o índice escolar é baixo, considerando que há em torno de 2 milhões de quilombolas no país (QUILOMBOLAS NA LUTA..., 2006, p.38). Assim, além de enfrentar o etnicismo, os quilombolas sofrem com sérias deficiências do sistema educacional posto e com a desqualificação da mão-de-obra. Também ocorrem dificuldades em obter documentação pessoal.

Há maior índice de desemprego, menor acesso a serviços de saúde, baixa escolaridade e baixa expectativa de vida, ocorrendo vulnerabilidade diante da desejada qualidade de vida (SILVA, 2005, p.18).¹¹ Segundo Rubert, nas comunidades quilombolas do RS, há poucas alternativas de geração de renda, não há disponibilidade suficiente de terra para agricultura e, o precário acesso aos serviços básicos de infra-estrutura talvez explique a migração crescente dos quilombolas aos grandes centros (2005, p.133). Para a autora:

O precário acesso a serviços públicos fundamentais (educação, saúde, subsídios para a produção, etc) se constitui em mecanismo de exclusão de um referencial de cidadania plena, reatualizando a discriminação racial instituída pelo sistema escravocrata (RUBERT, 2005, p.145).

Muitas vezes o próprio Estado nas suas personificações de agentes do Poder Público (aqui entra o executivo, o judiciário e o legislativo) torna efetiva a violação aos direitos fundamentais das populações tradicionais tal como educação, saúde, moradia, alimentação, seja de modo ativo ou passivo, quando não o é o principal causador.¹²

1.2.3 Ameaças enfrentadas pelas comunidades quilombolas

No caso dos quilombolas a literatura registra diversos casos em que estes enfrentam a tomada de seus territórios em nome do capital, por hidrelétricas e empresas mineradoras e até em nome da aparente política de preservação ambiental, por órgãos públicos de “preservação do meio ambiente”.

Acevedo narra que a partir da década de 60 diversas empresas desenvolveram projetos ameaçadores às vidas das populações tradicionais da Amazônia: Jarí, Petrobrás, Andrade Gutierrez, Mineração Rio do Norte, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento

¹¹ Os quilombolas têm casas precárias, poucas oportunidades de estudo e trabalho, aumentando a miserabilidade (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2005, p.3).

¹² Ver anexo B - Denúncias de violações de direitos de comunidades quilombolas no Seminário Brasileiro Contra o Racismo Ambiental, realizado em novembro de 2005, Niterói- RJ (HERCULANO, 2006, p.176-177, 191-193, 208-214).

Florestal, BEC, ENGERIO, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e ALCOA Mineração S.A. “Com vultuoso financiamento do governo e isenções fiscais, essas empresas apresentam-se diante da sociedade regional com a face autoritária, e movidas pelas exclusividades dos interesses econômicos” (1993, p.171).

Esta dinâmica promoveu um enfrentamento, por parte dos quilombolas, com a criação de formas de rebeldias e estratégia de luta como condição de manter o território diante das pretensões de grandes empresas, tal como ocorreu no Quilombo do Trombetas, na Amazônia, onde o Estado permitiu a exploração do território quilombola por empresa mineradora e hídrica. Isto fez com que surgissem graves problemas ambientais, tal como poluição do solo por rejeitos de bauxita, e a desestruturação do modo de vida das comunidades tradicionais (OSÓRIO, 2005, p.69).

No Espírito Santo, as ações do Poder Público, há 35 anos, vêm coadunando com as ações de expulsão dos quilombolas pela empresa Aracruz Celulose¹³, a qual recebe incentivos fiscais e tributários de grande vulto para plantio de eucalipto e exportação do produto final: papel. A tomada das terras quilombolas, neste caso, vem de décadas, tudo começou com a chegada das serrarias na década de 40 e 50, após veio a construção da BR 101 no final dos anos 60, projetos militares de mineração e siderurgia no início dos anos 70 e diversas empresas de celulose e reflorestamento. Na década de 60, comunidades quilombolas e indígenas (Tupiniquins e Guaranis) foram expulsas das terras pelo modelo massacrante de exploração econômica do Mercado de Livre Comércio seguido pela Aracruz Celulose. Mais de 40 aldeias indígenas que ocupavam área superior a 30 mil hectares de mata atlântica “desapareceram”. As terras foram tomadas pela monocultura de cana e eucalipto esgotando o solo também com o uso abusivo de agrotóxicos (OSÓRIO, 2005, p.70-75).

Acevedo explica que as grandes empresas, com o intuito de pôr em prática seus mega-projetos, aparentam que os atos de expulsão fundiária das comunidades quilombolas estejam amparados pela legalidade. Para tanto, alegam, geralmente, que chegam em territórios vazios e que, em tais locais jamais houve habitação. Posteriormente, passam a construir um discurso de que, após a sua instalação no local, apareceram populações que vêm ameaçá-las. Assim, as grandes empresas procuram fazer desaparecer as expropriações impulsionadas por

¹³ Esta empresa é líder mundial na indústria de celulose branqueada e responde por 28% da oferta mundial do setor, sendo que em 2004 teve lucro líquido de mais de 1 milhão, exporta 90% da produção. Seus acionistas são: Safra, Lorentzen, Votorantim e Banco Nacional de Desenvolvimento social (BNDS). Detém no Brasil em torno de 252 mil hectares de plantio de eucalipto, distribuídos no ES (contém a maior unidade de produção de celulose do mundo), BA, MG e RS. Conta, ainda, com mais de 3 mil produtores rurais associados (OSÓRIO, 2005, p.73-74).

elas mesmas nas terras quilombolas e de outras comunidades tradicionais, tais como ribeirinhos e indígenas (1993, p.190).

Entende-se que em diversos casos como este, o Poder Público / Estado tem consciência do que ocorre e age de forma omissiva ou ainda, comissiva, prestando garantias e benefícios tributários a estas empresas, levando adiante a bandeira de que tudo vale pela “economia do país”. Após a fase totalitária e das políticas ditatoriais do regime militar, o Estado passa por constante influxo ideológico do neoliberalismo internacional, havendo um processo de enxugamento, adquirindo formato de uma instância que administrava os interesses econômicos das grandes corporações capitalistas, situação que parece estar mudando a passos lentos.

O que ocorre com o Quilombo dos Silva, localizado em bairro nobre da cidade de Porto Alegre - RS, configura outro exemplo de conflito onde a especulação do capital é valorizada em detrimento da sobrevivência de uma comunidade. Este Quilombo nasce a partir da expulsão de uma colônia africana, formada por descendentes de escravos fugidos, que foi transformada em Bairro Rio Branco nas primeiras décadas do século XX em decorrência da “política de saneamento, higienização e limpeza social” do Estado. A comunidade é ameaçada de expropriação da sua morada, tal como seus antepassados da colônia, respondendo ações de despejo e sofrendo ações reivindicatórias que ocorreram à revelia. As ações de usucapião ajuizadas pelos Silva foram declaradas improcedentes pelo judiciário. Há luxuosos condomínios e imobiliária que tomaram grande parte do terreno dos quilombolas com construções e especulações financeiras, o que está sendo contestado pelos Silva através do MPF, com apoio do FCP e MNU (OSÓRIO, 2005, p. 63-68).

Outro exemplo de violações dos Direitos Humanos, que demonstra a prevalência do interesse econômico-capitalista pelo Poder Público contra as salvaguardas das comunidades tradicionais, é o que ocorre com os quilombolas de Alcântara – cidade que possui maior número de quilombolas do Maranhão – que foram e continuam sendo sumariamente expropriados de suas terras com aval do Estado. No citado município, baseado na agricultura familiar, turismo e pesca, há grandes interesses econômicos e políticos nacionais e internacionais sobre o território dos negros, sendo considerado um dos mais viáveis do mundo para lançamentos espaciais de foguetes e satélites, devido a ótima localização geográfica (2 graus de latitude sul da linha do Equador) economizando-se 13% de combustível em relação aos 2 maiores centros espaciais do mundo localizados nos EUA e Cazaquistão. Com esta justificativa agravada pelos interesses norte-americanos, os 149 mil hectares de extensão foram tomados de modo violento pelo Centro de Lançamentos Espaciais

(CLA), instalado no início dos anos 80 pelo Governo Federal, através de acordos firmados com EUA, Ucrânia e China, expulsando centenas de quilombolas para agrovilas e favelas dos grandes centros urbanos desde 1979 (OSÓRIO, 2005, p.50-53).

Esta violência sumária expropriatória foi mascarada dentro da legalidade, com contribuição do Poder Judiciário, realizada por meio de “desapropriação por interesse público” efetivada pela União e Estado, inviabilizando a passagem da população da cidade para o mar. Os expulsos das suas terras, que são mais de 1.350 pessoas (80% das comunidades que viviam no local), até hoje não receberam nenhuma indenização prevista naquele tipo de desapropriação. Alguns foram para as margens das favelas da capital, outros, atirados nas agrovilas em áreas de propriedade da União para reassentamento, sem título de domínio, contando com 15 ha cada família, tamanho bem inferior ao módulo rural de 35 ha, sendo insuficiente para a sustentabilidade. Conforme assevera Osório, os quilombolas de Alcântara não contam com serviço de assistência técnica, educação, atendimento médico e o acesso ao mar foi interrompido com cercas pelo CLA que se instalou à beira-mar, impedindo a pesca (2005, p.54-61).

Observa-se ainda, que, estranhamente, a FCP tem arquivado todos os pleitos e denúncias que lhe foram enviados pelas comunidades quilombolas e o IBAMA apenas advertiu o CLA dizendo que não havia licenciamento ambiental para seu funcionamento. Assim, o CLA continua com seus trabalhos diários. No caso do IBAMA, não houve instauração de inquérito e denúncia de crime para a promotoria de defesa ambiental, permanecendo a ilegalidade por isso mesmo. A Procuradoria Geral da República, por sua vez, fica inerte diante das denúncias (LEITE, 2005, p.28).

O Quilombo do Morro Alto, localizado na cidade de Osório e Maquiné – RS, teve parte de seu território perdido com a abertura da estrada federal, no início dos anos 50, acelerando as expropriações das áreas quilombolas daquela região, colocando-os sob “assalto de novos grupos invasores interessados na valorização das terras”. Como se isso não bastasse, para construir a estrada utilizou-se as pedras dos terrenos da comunidade sem nenhuma indenização. Esta foi tida, ainda, como mão-de-obra barata no trabalho junto a outros operários assalariados explorados. A BR isolou os quilombolas do eixo de circulação econômica, causando dificuldade no escoamento da produção e pôs em risco a preservação do patrimônio histórico cultural (dois cemitérios históricos da comunidade, os quais podem ser destruídos para construção da rótula de acesso à estrada) (BARCELLOS, 2004, p.184,186).

Desde 2001, quando a comunidade começou a reivindicar a titulação do seu território, passou a sofrer represálias de vizinhos e outros agentes. Estes, inviabilizaram a

permanência quilombola em parte da área com intervenções públicas e privadas por meio de projetos de “modernização” tal como a construção de estradas - duplicação da BR 101 pelo Poder Público, o implemento de usina de álcool pela AGASA, a ocorrência de especulações imobiliárias do litoral e a transformação do Morro em pedreira e dos campos em terreno de extração de areia por empresas do ramo (BARCELLOS, 2004, p.20-21).

Os impactos sobre esta comunidade com a duplicação da BR 101, que demarcava o “ingresso ao progresso” e à “integração social”, conforme concepções governamentais, marginalizou o grupo que foi lançado à modernização excludente, passando a ser uma pitoresca vila às margens da estrada. Foi legado aos quilombolas um novo ingresso social, “porém já definido que seus papéis são de mero figurantes e secundários ao poder econômico e social, pois não compartilham da visão modernizadora da sociedade e a mesma através de grupos hegemônicos regionais e locais não se interessaram em integrá-los permanente, utilizando-os [...] como reservas de mão-de-obra”. (BARCELLOS, 2004, p.168, 179).

Observa-se que as políticas do Poder Público de “modernização e progresso”, geradas a partir da lógica econômica desenvolvimentista, deturpam comunidades, seus patrimônios e sua memória social, violando a Dignidade da Pessoa Humana, o bem estar, a preservação cultural, o modo de vida e a morada, destruindo parte histórica da população. As inconseqüências do Estado na aplicação de políticas ditas “progressivas e civilizatórias”, como ocorreu no caso do Morro Alto, ressaltam o caráter banalizador e excludente para com aqueles que são usados apenas como mão-de-obra barata ou são simplesmente ignorados pelos representantes do Estado¹⁴.

Conforme registros encontrados na literatura, não é só através da política desenvolvimentista e modernizadora que o Estado ameaça as comunidades tradicionais. A atuação do Estado no âmbito da questão ambiental também tem colocado ameaças a estes grupos sociais.

Os conflitos quilombolas perante órgãos ambientais podem ser visualizados, por exemplo, através de sérias restrições colocadas pelo IBAMA aos quilombolas do Trombetas. Àquele órgão governamental fiscaliza o cumprimento de lei que proíbe pesca, caça e extração (castanha) em áreas de preservação, o que submete os quilombolas às condições penosas de vida, impedindo-os do auto-sustento.

¹⁴ Outros exemplos históricos nos quais o Estado ignorou os indivíduos afetados por suas obras incluem: Construção de Brasília no governo de JK que deslocou dezenas de comunidades para periferias miseráveis, chamadas de cidades satélites; construção da Transamazônica que levou famílias inteiras ao isolamento e à fome nos confins da Amazônia, tal como os indígenas (BARCELLOS, 2004, p.168).

Com as proibições impostas por agentes do IBAMA, os quilombolas do Trombetas passaram a pescar e extrair castanhas às escondidas para poderem sustentar a família. Contudo, as sanções impostas são rigorosas: os agentes públicos confiscam todos os apetrechos de pesca, canoa e o suprimento de alimentos obtido, havendo até prisão. Nestas situações alguns funcionários do IBAMA expressam sentimentos de discriminação, marcando uma violência coatora e moral ao imputar os quilombolas como “bando de pretos bestas” e “macacos”, (HERCULANO, 2006, p.63-64) o que evidencia que agem prevalecendo-se do cargo público que ocupam, abusando do poder de autoridade, devendo, conforme a lei, responder inquérito para perda do cargo e processo crime por racismo¹⁵.

Entende-se que este tipo de conflito poderia tornar-se desnecessário no momento em que se observa que o âmbito das políticas públicas encontra-se não só na interpretação legislativa como também, em sua limitação.

1.3 Considerações sobre a(s) realidade(s) das comunidades quilombolas

A realidade quilombola remete a uma história de exploração e resistência de negros à escravatura. A resistência coletiva levou à formação de quilombos, onde grupos étnicos buscam manter e afirmar seu “modus vivendi”.

Os levantamentos atuais mostram que diversos outros processos (doações e ocupações de terra) levaram a constituição de quilombos, que hoje estendem-se por todos os estados brasileiros, somando mais de 3.224 unidades.

A realidade quilombola é uma realidade de marginalização que se inicia com a discriminação e preconceito e se reflete na precariedade de condições de vida e na constante ameaça a suas terras e “modus vivendi”.

A partir dessa contextualização, das comunidades quilombolas, faz-se evidente a necessidade de efetivação de políticas públicas aos quilombolas. Mesmo após a abolição e a criação de diversas leis contra o racismo, em prol da demarcação de terras, a definição da função social da propriedade, leis de proteção ambiental, tratados internacionais de Direitos

¹⁵ Pode-se observar que neste caso há utilidade de cargo e função do servidor público para agir de modo ilegal e um problema de aplicação da legislação. O melhor seria que o Governo (Municipal, Estadual e Federal) colocasse funcionários capacitados para o trabalho, seja através de concurso ou contratação, com obrigatoriedade de preenchimento de requisitos específicos para o cargo. Sugere-se a efetivação de remanejamento para que se ofertem cursos gratuitos de capacitação, aperfeiçoamento e atualização dos funcionários, podendo abrir vagas específicas para negros e quilombolas trabalharem com comunidades quilombolas assim como os índios trabalharem em órgãos que atuem em comunidades indígenas.

Humanos, Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) dentre outras normas protetivas, as comunidades quilombolas ainda fazem parte de grupos considerados marginais.

Os quilombolas são excluídos historicamente e banidos etnicamente, segundo a mais vasta literatura que trata do assunto a partir de diagnósticos e pesquisas de campo antropológicas, sociológicas, históricas, multidisciplinares e dos próprios relatórios governamentais. A miséria em que as comunidades quilombolas vivem é efeito visível do processo histórico repressor pelo qual passaram, as quais continuam resistindo e lutando pela sobrevivência e moradia.

Diante disso, uma das principais necessidades das comunidades quilombolas é a regularização de seu território eis que a situação fundiária é marcada por invasões seguidas de violações de Direitos Fundamentais. Logo, se faz necessário que o Poder Público efetive políticas públicas visando à preservação histórico-cultural quilombola e o desenvolvimento da comunidade, assegurando seu direito à moradia e vida digna tentando-se suprir as deficiências existentes. Assim, se tratará no subcapítulo seguinte a respeito de questões básicas do Estado, direitos e das Políticas Públicas destinadas às comunidades quilombolas.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: FUNDAMENTOS E FORMATOS

2.1 As relações do Estado com as populações tradicionais

Os problemas nas relações do Estado brasileiro com as populações tradicionais advêm desde a invasão do território indígena pelos europeus. Estes passaram a denominar a tomada de terras e o massacre dos índios como “descobrimento” e “conquista das novas terras”, escravizando indígenas e negros.

Após séculos de conflito é que o Estado, a partir de 1988, legitima em seu discurso a proteção às populações tradicionais (indígenas, quilombolas ribeirinhas, pescadores artesanais, quebradeiras do coco, quebradeiras de babaçu, seringueiros, castanheiros, faxinalenses, fundos de pasto, ciganos, etc)¹⁶ havendo legislações e políticas públicas destinadas a elas.

No caso dos negros, por exemplo, o escravo que constituiu metade da população da época colonial, era tratado como mercadoria e disposto pelos Direitos Reais. Foi posto numa condição de objeto do direito e jamais de pessoa, visto que o direito da elite agrária não foi o direito da população, mas a proteção dos interesses da Coroa Portuguesa e dos latifundiários.

Constata-se que esta mudança de postura com relação às populações tradicionais que se observa após 1988 está relacionada a um processo mais geral de afirmação de um Estado Democrático de Direito.

Historicamente constata-se que o Estado Brasileiro não foi constituído pela sociedade, a partir dela, mas foi o Estado que impôs uma sociedade, um povo (desde o

¹⁶ Conforme o Censo Demográfico do IBGE de 2000, no Brasil há cerca de 220 etnias e 180 línguas. As terras ocupadas por índios correspondem a 12,38% das terras do país. Os índios totalizam 734.127 pessoas. Em termos de proteção legal e destinação de políticas os indígenas foram os mais visados em comparação com os demais agrupamentos étnicos, recebendo capítulo (VIII) especial na CF. Faxinalenses são os que trabalham no sistema de Faxinal, ou seja, no sistema de produção camponês tradicional da região Centro-Sul do Paraná, com uso coletivo da terra para produção animal com preservação ambiental, estando amparados, especificamente, por Decreto do Paraná. Fundos de Pasto são os que trabalham na terra baiana para cultivo de modo comunitário estando amparados, especificamente, pela Constituição da Bahia (QUILOMBOLAS NA LUTA..., 2006, p.25,26).

genocídio indígena e negro até as políticas de embranquecimento com a vinda dos operários ítalo-germânicos e outros).

Não houve povo que conquistasse um Estado, aqui, este foi imposto. Ao invés da formação de uma sociedade para depois um Estado (o povo construindo seu Estado) antes veio o Estado, o qual serviu por muito tempo para acumulação de capital e renda às elites, monopolizando o poder de modo a desvirtuar a sua função de proporcionar o bem comum à todos. Deste modo, o Estado Brasileiro antecede à sua própria sociedade, impondo uma (des)articulação de governo, sendo alocado de cima para baixo. Pode ser visualizado, neste sentido, como o topo de uma hierarquia piramidal, o que influenciou profundamente no modo de pensar e agir da população e, conseqüentemente, nas decisões e políticas governamentais.

Ao longo da história recente, busca-se reverter este processo e alcançar uma democratização do Estado, criando-se uma dualidade entre o discurso e sua prática histórica. A mudança no plano discursivo está relacionada às transformações político-sociais (abertura democrática) marcadas pelo sangue dos movimentos estudantis e intelectuais na luta contra a ditadura militar, as “Diretas já” em 1984 e dos conflitos que ocorreram no país desde o final de década de 80. Tal disposição, idealmente, torna o Estado protetor dos Direitos Fundamentais do indivíduo e da sociedade e faz com que as ações estatais tenham que ser justificadas em nome do interesse público.

Neste contexto, em 1988, promulga-se a Constituição da República Federativa do Brasil, demarcando o processo de democratização na esfera jurídica brasileira. Com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais, o desenvolvimento e a igualdade, consubstanciando valores fraternais, conforme disposto no Preâmbulo constitucional, legitima-se um “novo Estado”, rompendo-se com o ordenamento anterior (pelo menos na esfera formal). Assim, passa a constar como objetivo do Estado brasileiro a formação de uma sociedade livre, justa e solidária.

Jurisdiciza-se um “ambicioso projeto de reforma social”, o Estado de Bem Estar para o povo, ampliando o reconhecimento de direitos, “somando às liberdades individuais os direitos sociais e coletivos” (SUNDFELD, 2002, p.17).

A nova Constituição demonstra evolução no âmbito de Direitos Fundamentais, refletindo significado ideológico e contemporâneo. É voltada para a plena realização da cidadania, destacando os Direitos Humanos, até então, jamais adotados no ordenamento nacional¹⁷.

¹⁷ Pode-se dizer que direitos são disposições declaratórias que consagram certos valores no plano normativo com a finalidade de proteger esses valores em face do Estado e outros particulares. Direitos Humanos e Fundamentais

A Constituição confere, agora, a um “Estado Democrático de Direito”,¹⁸ Cidadania e Dignidade da Pessoa Humana¹⁹ como princípios para a consecução democrática. A Dignidade confere unidade e sentido no ordenamento constitucional, incorporando exigências de justiça social e valores éticos, privilegiando-se direitos e garantias individuais intocáveis, protegidos por cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, IV, CF). Direitos e garantias fundamentais, como norma reguladora de relações jurídico-materiais, projetam-se na esfera constitucional; guiam o ordenamento jurídico, cabendo ao Poder Público conferir eficácia máxima aos seus preceitos, conforme o artigo 5º, § 1º da Constituição, conferindo-lhe aplicação imediata, eficaz e atual (PIOVESAN, 2002, p.54-59).

A partir da consagração de Direitos Fundamentais na Constituição de 88 tal como direito à vida, educação, moradia, igualdade, possibilita-se o progresso no reconhecimento de obrigações internacionais e transformações internas relevantes para o ordenamento jurídico brasileiro (PIOVESAN, 2002, p.52).

Em decorrência da positivação de Direitos Fundamentais na Constituição, o Estado brasileiro passou a ratificar Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Deste modo, as comunidades tradicionais além de terem direitos básicos reconhecidos na Constituição também passam a ter a proteção de Direitos Humanos reconhecidos em Tratados. Neste sentido pode-se citar alguns Direitos Humanos assegurados aos quilombolas: vida digna e moradia – constantes na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969, permanência e proteção da comunidade e do

possuem conteúdo semelhante entre si, tratam de direitos ligados à liberdade e igualdade para proteção da Dignidade da Pessoa Humana. Os Direitos Fundamentais são reconhecidos e positivados na CF/88, sendo que todas as outras normas brasileiras devem respeitá-los e não contrariá-los sob pena de inconstitucionalidade e ineficácia. Os Direitos Humanos são reconhecidos e positivados na esfera internacional através de tratados, devendo o Estado Brasileiro respeitá-los desde que opte por fazer parte, assinando e ratificando adesão ao tratado. Os tratados internacionais de Direitos Humanos recepcionados pelo Brasil antes da EC/2004 têm força normativa de mesma hierarquia constitucional conforme art. 5º, § 2º da CF. Após a EC/2004 possuem hierarquia supra legal, salvo se obedecerem quorum do art. 5º § 3º da CF (aprovação em 2 turnos em cada casa com 3/5 dos membros) que terá hierarquia constitucional.

¹⁸ O art. 1º da CF diz que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Este deve levar em conta a liberdade, igualdade, pluralismo político, justiça social, realização do indivíduo numa sociedade livre, justa e solidária. Deve assegurar condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. O Estado não só deve dar garantia, mas servir como instrumento de transformação, incorporando à igualdade formal um conteúdo social de garantia de vida digna - esta vista como um padrão de educação, saúde, moradia e cultura (ARAUJO, 1998, p.38-39). Morais (1996, p. 75) diz que “São Princípios do Estado Democrático de Direito: Constitucionalidade, Organização Democrática da Sociedade, Sistema de Direitos Fundamentais Individuais, Justiça Social, Igualdade, Divisão de Poderes ou Funções, Legalidade, Segurança e Certeza Jurídica”.

¹⁹ O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana está contemplado no art. 1º, III da CF, constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. É um valor constitucional supremo, atributo que todo ser humano possui pois se nasce com ele, independentemente de qualquer condição, sendo protegido pela CF. Em torno da Dignidade é que gravitam os Direitos Fundamentais, servindo estes, para proteger àquela. A Dignidade da Pessoa Humana está relacionada ao mínimo existencial que é o conjunto de bens e utilidades indispensáveis para uma vida humana digna, é o mínimo que a pessoa tem que ter para haver dignidade englobando o direito à saúde, educação, moradia e alimentação.

território, respeito à identidade social, cultural e ao modo de vida, reconhecimento de posse e propriedade, direito de permanecer na terra habitada - constantes na Convenção Internacional 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, programas e políticas que levam em conta os interesses das minorias étnicas – constante na Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1992, direito à propriedade – constante na Declaração dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966 entre outros.

Destacam-se, ainda, alguns Tratados de Direitos Humanos que disciplinam tratamentos anti-discriminatórios: Convenção 111 da OIT, contra a discriminação no mercado de trabalho; Convenção da ONU pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Conferência de Viena (1993) dispõe que populações vulneráveis merecem proteção particular dos Estados e a Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a qual coloca que os Estados signatários devem adotar medidas para garantir a proteção contra privilégios de raça ou cor²⁰.

Para a defesa dos Direitos Humanos, criou-se na esfera internacional a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, as quais recebem denúncias de violação de Direitos Humanos, estando incluídos os direitos afro-descendentes. Em outubro de 2004 a CIDH criou a Relatoria Especial para os Direitos dos Afro-descendentes e contra a Discriminação Racial, com objetivos de conscientizar o Estado para respeitar os direitos de afro-descendentes, eliminar todas as formas de discriminação racial, formular recomendações, oferecer assistência técnica solicitada pelos Estados para implementar as recomendações, entre outros (BELLO, 2006, p. 12).

No que tange a política de eliminação de todas as formas de discriminação racial, nota-se que ela implica, em certos casos, a realização de ações afirmativas como mecanismo de justiça distributiva, tal como prevê a Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Convém esclarecer que dentro das políticas públicas há as designadas políticas públicas de ações afirmativas²¹ destinadas especialmente para grupos/populações que são discriminados seja por motivo de gênero ou etnia, independentemente de condição financeira, cessando no momento em que termina a causa de sua origem. Tal deliberação parte do

²⁰ Assim dispõe o art. I, item 4 da Convenção: “não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de Direitos Humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos”

²¹ A expressão foi utilizada pela primeira vez com o Decreto 10.925/61 assinado por Kennedy, momento em que se reivindicavam os direitos civis dos EUA (MEDEIROS, 2004, p. 29).

princípio de que para enfrentar e superar as desigualdades raciais deve-se combinar o desenvolvimento de políticas universais às ações afirmativas, considerando o processo histórico dos grupos étnicos discriminados (RELATÓRIO DE GESTÃO 2007, p.8).

Assim, as políticas de ações afirmativas (discriminações positivas) constituem medidas especiais e temporárias, determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, para garantir a igualdade de oportunidade e tratamento. Compensam perdas vinculadas à marginalização étnica, de gênero, etc, combatendo efeitos da discriminação histórica que ainda persiste, oportunizando às vítimas aquilo que elas normalmente teriam se não fossem marginalizadas (MEDEIROS, 2004, p.126). Estão no contexto da formação dos

Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais que exigem do Estado um comportamento ativo, objetivando a promoção da igualdade. Isto é, a tradução de uma igualdade formal em uma igualdade fática de oportunidade e tratamento. Ao Estado é dada a missão de não só discriminar, mas de eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta e de criar condições que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidades. A isso se dá o nome de ação afirmativa, compreendida no comportamento ativo do Estado em contraposição à cômoda posição limitada à mera intenção de não discriminar. (GRAZZIOTIN, 2002, p.154).

O Estado brasileiro propõe políticas de ações afirmativas objetivando contemplar a igualdade de grupos segregados e minoritários²². Pretende transformar assim, a igualdade formal (igualdade perante a lei) em material (igualdade na própria lei, resguardando pluralidades sociais). O tratamento desigual somente é permitido se for possível justificá-lo. Conforme Alexy, inexistente razão suficiente sempre que não for alcançada fundamentação racional para instituir a diferenciação (apud FONSECA 2004, p.155).

O artigo 5º da CF contempla a igualdade material (dispõe não haver distinção de qualquer natureza) e, o 3º, IV, estabelece como objetivo da República, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação. Apesar disso, as desigualdades “se cristalizam durante o curso da história, baseadas exatamente na consagração da exclusão social que nos trouxe até a atualidade. Assim, não poderá haver promoção do bem de todos se tais desigualdades se mantiverem, se não agir no sentido de dar reversibilidade ao processo que consagrou a miséria aos negros e a

²² A expressão “grupos minoritários”, para atuantes na área do Direito, significa aqueles que estão à margem do processo de cidadania. É bem diferenciado do conceito demográfico, o qual compara uma minoria com grupos dominantes, visto que se assim o fosse, os quilombos não seriam uma minoria na sociedade (ALMEIDA, 2003, p.245). Segundo o conceito aceito pelas Nações Unidas, minorias, são os grupos distintos dentro do Estado, possuindo característica étnicas, religiosas ou lingüísticas estáveis, que diferem daquelas do resto da população; em uma posição de não dominância; vítima de discriminação. “Índios e negros constituem, contemporaneamente no Brasil, as minorias étnicas por excelência” designados através da etnicidade e cultura para categorização de identidades (FONSECA, 2004, p.245).

riqueza aos brancos.” (ROLIM, 1997, p.121).

As ações afirmativas possibilitam a superação “do problema do não cidadão, daquele que não participa política e democraticamente” como lhe é assegurado por lei (ROCHA apud MEDEIROS, 2004, p.146)²³. Entretanto, para aplicar o princípio da igualdade, deve-se saber quem são os iguais e os desiguais. Tratar de modo igual todos aqueles que estão na mesma situação, prevenindo o cidadão contra o arbítrio e a discriminação infundada. Uma vez que os princípios constitucionais são informadores da igualdade e a cidadania visa extinguir a exclusão (SILVA L., 2003, p.8).

As ações afirmativas realizam-se por normas gerais ou especiais, buscando igualdade de oportunidades. Consideram particularidades de minorias (comunidades em desvantagem) e justiça distributiva, para a divisão “equânime dos ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros importantes bens e benefícios entre os membros da sociedade.” (GOMES apud MEDEIROS, 2004, p.28).

A partir destes norteamentos, o Estado brasileiro criou algumas políticas públicas como um dos meios de conferir eficácia material dos direitos da pessoa humana sejam eles Direitos Humanos, Fundamentais ou especiais (constantes em normas infraconstitucionais), consubstanciando seu papel social advindo da própria função existencial. Assim, as políticas públicas tornam-se obrigação permanente do Estado.

A partir do propósito do Estado de viabilizar os Direitos Fundamentais as questões da pobreza, discriminação racial e garantia do “modus vivendi” de grupos étnicos passam a ganhar crescente importância na agenda pública e, conseqüentemente, se refletir em políticas. As comunidades quilombolas, por constituírem populações economicamente pobres, sujeitas ao etnicismo e ameaçadas no seu “modus vivendi” podem acessar diferentes políticas. No presente trabalho serão abordadas as políticas afirmativas para afrodescendentes e, mais especificamente, as políticas públicas para comunidades quilombolas.

²³ Os novos direitos abarcados pelas políticas de ações afirmativas podem ser observados através de dois aspectos: um que potencializa a “humanidade de cada indivíduo em sua diversidade humana e estabelece o limite de intervenção e desconstrução dos direitos a ser atingido pela ação do Estado e da própria sociedade” e o outro, que apresenta a carência da “garantia de seu exercício e da educação social necessária para a sua efetividade.” (WOLKMER, 2003, p.100).

2.2 A Evolução das políticas afirmativas do governo federal em prol dos afrodescendentes

O exame da legislação brasileira evidencia iniciativas que demonstram disposição à redução de desigualdades sociais ainda em meados do século XX. Retomando-se a temporalidade histórica brasileira, pode-se citar alguns exemplos importantes de políticas de ações afirmativas: Lei dos Dois Terços da década de 30, que implementou a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas, visto que grande parte destes eram imigrantes, Leis que garantem emprego a portadores de deficiência física através de quotas, a participação de mulheres nas listas de candidatos de partidos, Leis em relação a idosos, jovens, micro e pequenos empresários, agências de desenvolvimento - SUDAN e SUDENE com objetivo de investir no Norte e Nordeste, imposto de renda progressivo, direito da mulher poder se aposentar cinco anos antes que o homem, bolsa escola, cheque cidadão (MEDEIROS, 2004, p.143), Lei 10.639/03 que obriga a inserção da história e cultura afro-brasileira no sistema educacional, o PROUNI, que possibilita bolsas aos estudantes economicamente pobres, entre outros.

O reconhecimento público do afrodescendente como beneficiário de política pública de ação afirmativa passa por diversos momentos, sendo reivindicado por organizações, movimentos, órgãos governamentais, dentre outros. Destaca-se a Fundação Cultural Palmares, instituição do Governo Federal, criada na administração Sarney com a lei 7.668/88. Esta Fundação, vinculada ao Ministério da Cultura, é responsável pela promoção e patrocínio de atividades cujo objeto é a integração econômica, política e cultural do negro. Deve promover pesquisas e estudos permanentes dos aspectos de interação da cultura africana pertinente ao desenvolvimento nacional assim como reconhecer, proteger e defender as comunidades quilombolas; conforme preceitua a própria Lei.

Observa-se uma longa caminhada no combate internacional à discriminação racial, destacando-se nesta a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em 2001, tendo como antecedentes: 1º década da luta contra o racismo e a discriminação racial de 1973 a 1982, 1ª conferência mundial para combater o racismo e a discriminação racial, realizada em Genebra, 2ª conferência mundial para combater o racismo em 1983, 2ª década da luta contra o racismo de 1983 a 1992 e 3ª década da luta contra o racismo de 1994 a 2003 (BELLO, 2006, p.13).

A Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, sul da África, de 31 de agosto a 11

de setembro de 2001, convocada pela ONU, foi um momento marcante na luta pelas políticas afirmativas no Brasil. A Conferência teve como objeto examinar o racismo e os conflitos étnicos. Assim, marcou o ano internacional contra o racismo e formas de intolerância. Contou com a participação de segmentos sociais, como o Movimento Negro, os quais fizeram as políticas de ações afirmativas comporem a agenda oficial dos governos. Visou adotar medidas que combatam a discriminação e a difusão de idéias racistas (GRAZIOTIN, 2002, p.166).

A participação do Governo Federal nessa conferência foi relevante, eis que há fortes desigualdades no Brasil, um país que contém a maior população de afro-descendentes do planeta. Reconheceu-se, oficialmente, a existência de racismo e comprometeu-se na implementação de ações afirmativas tal como a reserva de quotas em universidades²⁴ (SILVA, L., 2003, p.27).

A partir da Conferência houve, no Brasil, a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) através do Decreto 3.952 de 4/12/01, com o objetivo de propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância; contando com a presença de representantes do governo. Nota-se, então, que os Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho (TST) adotaram posturas contra a discriminação e promoção da igualdade racial. Em 20 de novembro de 2001, o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), defendeu publicamente medidas de ações afirmativas sustentando que a CF induz tais políticas públicas, na medida em que determina ao Estado a promoção ativa da igualdade socioeconômica entre todos (MARTINS, 2004, p.60).

Ainda no ano de 2001 adotaram-se medidas exemplares, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Justiça (MJ) e da Cultura (MC), e o TST lançaram projetos pilotos visando ampliar a participação de negros(as) nas funções comissionadas de direção e assessoramento. Observa-se que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Itamaraty) incluiu em seu pessoal três ministros negros (da Cultura, da Assistência Social e do Meio Ambiente). E, em maio de 2003, o Presidente indicou o jurista Joaquim Barbosa para

²⁴ No dia 6 de junho de 2003, a UNB tornou-se a primeira universidade federal brasileira a aprovar um projeto de ação afirmativa de quotas em universidade, reservando uma quota de 20% das vagas para candidatos negros, a ser aplicada no vestibular de 2004. O projeto tem duração inicial de 10 anos, e prevê, também, quota para candidatos indígenas. A decisão da UNB foi tomada de maneira autônoma por sua Coordenação de Ensino, Pesquisa e Extensão (por 24 votos a favor, um contrário e uma abstenção), sem participação do Ministério da Educação (MARTINS, 2004, p.63)

o STF, colocando o primeiro ministro negro na mais alta corte de justiça do país (MARTINS, 2004, p.60).

Para Medeiros (2004, p.16) há uma

[...] gradual mudança de atitude do Estado brasileiro. Em todos os níveis e esferas de governo [...], Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público Federal, no Ministério Público do Trabalho - pode-se observar, com ritmos e intensidades diferentes, mas com bastante clareza, a passagem da antiga postura de avestruz e de defesa da “democracia racial” para posições de crescente reconhecimento, transparência e até de ações concretas na promoção da igualdade racial [...].

Em 2002, o governo federal desenvolveu diferentes ações para atender as demandas surgidas, destacando-se a criação do Programa Diversidade na Universidade, promotor do acesso ao ensino superior de grupos excluídos, especialmente de negros e indígenas; o Programa Brasil Gênero e Raça, no Ministério do Trabalho e Emprego (MT); ações afirmativas no MDA; Programa Brasil sem Racismo, que visa promover emprego, renda, saúde, educação, comunicação, cultura e planejamento aos afrodescendentes citando, em específico, os quilombolas com ações de titulação, desenvolvimento local e linhas de crédito e, o programa Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.123).

Outra medida de grande importância é adotada em 21 de março de 2003. Criou-se a Secretaria Especial de Políticas e Promoção para a Igualdade Racial (SEPPIR), com status de Ministério, dirigida por uma negra com histórico de militância afro. Tal secretaria visa a coordenação das ações do governo na proteção de direitos étnicos e realização de programas internacionais de inclusão. Junto com a Secretaria Especial, foi criado o Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), composto por organismos do governo federal e sociedade civil que representam populações afro-descendentes, indígena, judia, árabe e palestina. Também criou-se o Foro Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, destinado a criar um plano de trabalho comum sobre o assunto em todos os níveis do governo federal com a finalidade de consolidar uma política de igualdade racial (BELLO, 2006, p.43).

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva explica a motivação da criação da SEPPIR:

O fato é que o racismo introduz uma rigidez adicional ao exercício da cidadania e à democratização do desenvolvimento. Essa convicção levou-nos a criar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Trata-se de um espaço público que visa atender as demandas históricas de grupos afetados pela intolerância e desigualdade racial, étnica e ou cultural – os povos indígenas, os ciganos, os judeus, os palestinos, com ênfase para a população negra [...] (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.8).

A SEPPIR é um órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na coordenação de políticas para proteção dos direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, vítimas de discriminação e demais formas de intolerância. Conta com a participação de todos os Ministérios, articulando e promovendo a execução de programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais, acompanhando o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, relativos a iniciativas que reduzam a desigualdade racial (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2004, p.32).

A ação do governo federal passou a ser orientada pela Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) através do Decreto Federal 4.886 de 20/11/03, coordenada pela SEPPIR nas esferas federais, estaduais e municipais, havendo diretrizes de ação destinadas a todos os órgãos de governo. Com a PNPIR busca-se a ampliação de valores democráticos a partir de ações concretas para a superação do racismo em todas as políticas públicas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.18), tem como objetivo geral a redução das desigualdades étnicas no Brasil, com ênfase na população negra, mediante ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária (XAVIER, 2003, p.212). Dentro dessa política nacional há a criação de programas específicos tal como o Brasil Quilombola.

O combate ao preconceito e à discriminação mediante políticas de inclusão e a proteção de setores excluídos, têm sido meios de resgate perante uma dívida social. Busca-se a igualdade no combate ao etnicismo. A partir disso, realizam-se iniciativas para implementar políticas diferenciadas às comunidades quilombolas.

2.3 As políticas públicas do governo federal em prol das comunidades quilombolas

Nota-se que não houve tratamento específico dos direitos quilombolas nas constituições brasileiras²⁵ até 1988. A partir de 88, sendo a sociedade definida “como pluriética e multicultural, proposta radicalmente diferenciada das demais constituições brasileiras, que estiveram pautadas pelo reconhecimento de um único credo e uma única língua oficiais, instaurando uma idéia genérica de cidadania”, viu-se a necessidade de formulação de políticas públicas, em especial, para comunidades étnicas, tradicionais e minoritárias. Através destas políticas almeja-se o respeito ao *modus vivendi* e as

²⁵ A primeira Constituição do Brasil foi a do Império, de 1824. Após, as de 1934, 1937, 1946, 1967 e a atual, de 1988.

especificidades comunitárias, ao território e à cidadania²⁶, procurando atender Direitos Fundamentais tal como moradia, educação e saúde. (FONSECA, 2004, p.187).

Em 1988 a legitimidade do domínio dos territórios quilombolas é reconhecida, considerando o passado histórico marcado pela violência. São assegurados direitos já que, antes de 1988, as políticas no país atendiam uma cidadania abstrata, criada pela elite política, que reprimia as diversidades culturais. Para que as especificidades sejam respeitadas, remete-se ao valor da igualdade, já que a Constituição²⁷ partilha do mesmo viés do Tratado para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, de mesma hierarquia, no sentido de erradicar o preconceito.

Em virtude da atuação do movimento negro a CF de 1988 vem formalizar o direito de moradia quilombola, preservando-o através da propriedade dos territórios. Finalmente, após cem anos da abolição oficial da escravidão se reconhece a propriedade definitiva dos quilombolas, impondo-se ao Estado a obrigação de titular as terras, conforme dispõe o artigo 68 do ADCT²⁸. Desta forma, o governo brasileiro, acatando o clamor do MNU,²⁹ passa a tratar da questão fundiária quilombola, atribuindo tal competência à União, Estados e Municípios.

Embora os direitos estivessem previstos, não houve avanço significativo no reconhecimento desses direitos. Como resultado de um processo de mobilização, nos dias 17, 18 e 19 de novembro de 1995, houve a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, em Brasília, que teve como tema “Terra, Produção e Cidadania para Quilombolas”. Ao final, uma representação foi escolhida para encaminhar à Presidência da República um documento contendo as principais reivindicações aprovadas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.38).

No dia 20 de novembro do mesmo ano, a Marcha Zumbi dos Palmares, pela vida e cidadania, reuniu cerca de 30 mil pessoas, na Praça dos Três Poderes, em memória ao

²⁶ A cidadania deve ser observada de modo amplo, “basada en la diversidad y en el reconocimiento a la legitimidad del otro, representa un espacio desde donde los sujetos puedan acceder al disfrute pleno de tales derechos. Ello exige avanzar en la formulación de objetivos de desarrollo que permitan una implementación más eficaz de políticas sociales para la superación de la pobreza. Pero también implica trascender la falsa dicotomía entre derechos de carácter cultural, como la lengua, la identidad o las creencias, con los derechos económicos y sociales, como el derecho al trabajo, a una vivienda digna o a la educación” [...] “una ciudadanía moderna debe constituirse sobre la integralidad de los derechos humanos existentes” (BELLO, 2006, p.8).

²⁷ No artigo 3º, IV da CF, a promoção do bem de todos sem preconceito de origem e raça, é colocada como um dos objetivos fundamentais da República do Brasil. E no artigo 5º, XLII, dispõe que o racismo é crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão.

²⁸ Art. 68 do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

²⁹ Entidades do Movimento Negro foram responsáveis também pela inclusão de dispositivo semelhante em algumas constituições estaduais, como as do Pará, Maranhão e Bahia (LARANJEIRA, 2000, p.593).

Tricentenário de Zumbi dos Palmares, circunscrevendo, formalmente, as contribuições e reivindicações da mais expressiva manifestação política do MN na agenda nacional (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.40).

É a partir deste contexto que a questão quilombola passa a ser vista no cenário nacional. O reconhecimento legal de direitos específicos, no que diz respeito a título de reconhecimento de domínio para as comunidades quilombolas, ensejou uma nova demanda, gerando proposições legislativas no âmbito federal e estadual, promovendo a edição de decretos, portarias e instruções administrativas consoante à formulação de uma política de promoção social para este segmento (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.37).

A Coordenação Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos (CNCRQ) da FCP propôs ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, um plano com recursos advindos da Lei Orçamentária Anual (LOA) para consecução dos direitos quilombolas. No plano previu-se a regularização fundiária urbana e rural com projetos que viabilizem o desenvolvimento dos recursos locais através de financiamento, infra-estrutura, nutrição, saúde, educação, documentação pessoal, créditos, comercialização de artesanato, incentivo ao turismo, seminários, proteção ao patrimônio genético, tombamento dos sítios, fortalecimento de lideranças, assistência social, etc (COMUNIDADES REMANESCENTES DE..., 2002, p.27).

Os anseios quilombolas, aos poucos, passam a constar nas políticas públicas. A partir da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) de 2003 há diversos programas e projetos que se voltam para quilombolas³⁰. A PNPIR prevê apoio às comunidades e incentivo ao protagonismo da juventude quilombola mediante: apoio à projetos de etnodesenvolvimento; desenvolvimento institucional; apoio sociocultural a crianças e adolescentes; incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho; incentivo à formação de mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços; incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas; apoio aos projetos de saúde da população negra; capacitação de professores para atuar na promoção da

³⁰Neste sentido, segundo Leite, as estratégias governamentais em prol dos quilombolas podem ser descritas segundo três planos de ação: O 1º organiza instrumentos de intervenção através dos grupos de trabalho dos ministérios com legitimação jurídica por meio de normas, dividindo o trabalho burocrático-administrativo. “Assim, para algumas secretarias e fundações agir significa solicitar a outras instituições que passem a agir ou que procedam à intervenção”. O 2º plano, fundamentado no chamado “planejamento participativo” busca assegurar a participação de representantes quilombolas em instâncias consultivas. No MDA incluiu-se quilombolas em fóruns de consulta, no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e em programas de ações afirmativas. O 3º plano busca o implemento de políticas sociais nas comunidades quilombolas, deslocando-se a questão da terra para o provimento de serviços básicos (2005, p.40).

igualdade racial; implementação da política de transversalidade nos programas de governo; ênfase à população negra nos programas de desenvolvimento regional; ênfase à população negra nos programas de urbanização e moradia; incentivo à capacitação e créditos especiais para apoio ao empreendedor negro; celebração de acordos de cooperação no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, incentivo à participação do Brasil nos fóruns internacionais de defesa dos direitos humanos (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.10-18).

As ações em prol das comunidades quilombolas são sistematizadas, mais especificamente, no Programa Brasil Quilombola (PBQ), também de âmbito nacional, criado pelo governo federal, em 12 de março de 2004, coordenado pela SEPPIR por meio da sua Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Este Programa tem por objetivo alterar as condições de vida e organização dos quilombolas, promovendo acesso à bens e serviços que julga necessários para o desenvolvimento, considerando os princípios sócio culturais das comunidades.

Em fevereiro de 2007 foi lançada, pelo governo federal, outra política que, de certo modo, aplicam-se as comunidades quilombolas, trata-se da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criada pelo Decreto 6.040³¹. Tal Política tem como função a promoção do desenvolvimento sustentável com ênfase na garantia de direitos territoriais, sociais, ambientais, culturais e econômicos, valorizando a identidade dos povos. Tal Política representa mais um elemento para efetivação dos direitos quilombolas (IPEA, 2008, p.208).

Em 20 de novembro de 2007 o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento Quilombola (PAC), criado em agosto, com recursos financeiros próprios e coordenado pela SEPPIR. A iniciativa prevê a melhoria do acesso à educação, saúde com o Programa Saúde da Família, infra-estrutura com construção de estradas e abastecimento de água e regularização fundiária. A previsão é que 525 (15% do total) comunidades de 22 Estados sejam beneficiadas inicialmente, mas o objetivo é ampliar o programa para outras 645 até 2010. Conta com participação dos Ministérios da Saúde, Educação, Cidades, Trabalho e Emprego, Cultura, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Agrário (INFORMATIVO CARTA MAIOR, 2007, p.2).

³¹ O Decreto define os povos tradicionais como: “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”.

Foi criado também, o PAC FUNASA dentro do próprio PAC, dando foco à saúde pública juntamente com uma política de engenharia sanitária. Segundo o Ministro da Saúde, José Gomes, programa-se obras para levar água e saneamento com intervenção ambiental nas comunidades quilombolas, mas focando espaços onde a mortalidade infantil, malária, dengue, doença de chagas e outras são fundamentais. Segundo o Ministro, o Programa "olha para populações que historicamente nunca foram olhadas pelos governos do Brasil". Prevê verba de 4 bilhões para que se iniciem as ações ainda em 2007 (INFORMATIVO CARTA MAIOR, 2007, p.2).

2.4 Outros agentes e suas iniciativas em prol das comunidades quilombolas

Além do governo federal, os governos estaduais e municipais vêm promovendo ações em favor de comunidades quilombolas. Há também a intervenção de agentes de universidades estaduais, federais e privadas, MNU, organizações não governamentais (ONGs) em defesa de Direitos Humanos, grupos de pastorais, antropólogos, historiadores, assistentes sociais, pesquisadores, enfim, os quais atuam em prol da eficácia de direitos básicos das comunidades quilombolas. Tais agentes podem atuar de modo independente do Estado ou como mediadores de políticas públicas. Muitos contribuem com informações, levando conhecimento de direitos às comunidades já que estas ainda permanecem, de certo modo, como a maioria da população brasileira, à margem dos processos de conhecimento e eficácia de direitos e meios de acessar serviços públicos.

No caso do estado do RS, por exemplo, destaca-se o Programa RS-RURAL desenvolvido no período de 2003. Trata-se de um programa de combate à pobreza, manejo e conservação de recursos naturais e resgate cultural, executado pela Secretaria de Agricultura e abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul, com recursos advindos do BIRD e do Tesouro de Estado. Pelo programa foram financiados projetos integrados em prol do desenvolvimento via assistência técnica tal como: manejo e conservação de recursos naturais por meio de adubação, agricultura ecológica, plantio de árvores nativas, reflorestamento, etc, geração de renda tal como aquisição de equipamentos e máquinas agrícolas, agroindústria, horticultura, bovinocultura leiteira e infra-estrutura social básica e familiar através de reformas de moradias, construção de casas, eletricidade, água encanada... (BROSE, 2004, p. 96-97).

Iniciou em 2000, curso de capacitação de agentes em políticas públicas para atuar junto às comunidades quilombolas, realizado através da Secretaria do Trabalho Cidadania e

Assistência Social e do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra do RS (CODENE) (SILVA P, 2004, p.11). A partir de então, capacitaram-se mais de 260 pessoas que fizeram parceria com o Governo Estadual e começaram um trabalho junto aos quilombolas gaúchos, pelo qual se percebeu que a vida dos quilombolas “é uma realidade de luta e esperança, como também é uma relação de luta e descrédito. Crédito na esperança, e descrédito na demagogia política.” (SILVA P, 2004, p.13, 15).

Um exemplo de intervenção de agentes protagonistas não relacionado ao poder público, dentre tantos, é o Programa Convivência da UFRGS, especificamente a edição "Convivência Quilombola - Verão 2007", realizada nas comunidades quilombolas de Casca (Mostardas/RS) e de Limoeiro (Palmares do Sul/RS). A “Convivência” enfatiza as experiências vividas entre os quilombolas e os conviventes da UFRGS, dando visibilidade às conexões de saberes que se estabelecem. O Programa Convivência é uma ação permanente da Pró-Reitoria de Extensão do qual participam estudantes, professores e técnicos administrativos, que têm a oportunidade de conviver com as comunidades durante o recesso escolar (CONVIVER, CONHECER..., 2007, p.2)³².

Há mais programas e projetos de universidades com comunidades quilombolas. As universidades, geralmente, atuam como mediadoras de políticas públicas e materializadoras de ações de assistência social e assessoria jurídica. Pode-se citar, como exemplo, projetos da UFSM e UNIFRA que atuam(ram) em comunidades quilombolas localizadas na região de Santa Maria, UFSC que atua com programas nas comunidades catarinenses, UNB que realiza pesquisas de dados de comunidades quilombolas de todo o país, entre outras.

Neste sentido, pode-se dizer que a cidadania quilombola vem sendo fortalecida no decorrer dos anos, havendo também contribuição do Movimento Negro, que exerce trabalho de conscientização em comunidades.

2.5 Considerações sobre as políticas públicas para as comunidades quilombolas: fundamentos e formatos

Os avanços, no plano discursivo, no sentido de reverter a condição de vulnerabilidade quilombola, podem ser perceptíveis a partir da formalização de políticas públicas. Todavia, o desafio que se mostra frente à isso é a transformação das políticas e dos

³² O Programa promove ações educativas, culturais e científicas no convívio cotidiano com as realidades das comunidades quilombolas, mantendo a indissociabilidade entre ensino, extensão e pesquisa. Do encontro entre essas diferentes realidades e saberes, acadêmico e popular, buscou-se a valorização e a troca de experiências (CONVIVER, CONHECER..., 2007, p.3).

direitos formais em materiais.

Com a imaterialização de direitos fundamentais, o exercício da cidadania quilombola não é pleno. Isto decorre do fato de haver uma cidadania predominantemente formal. Mas, cabe lembrar que o país passou por uma transformação da cidadania abstrata para a formal, reconhecida pela CF/88; já que antes desta constituição, havia uma cidadania da elite para a elite. Somente a partir da CF/88 a cidadania passou a ser retoricamente da elite do povo para o povo. Contudo, atualmente, se tenta substituir a cidadania formal pela cidadania material.

Os discursos em torno da cidadania apenas mudam em função do receptor/agente, entretanto, a mesma continua formalizada, ou seja, posta num discurso gravado em papel e não na efetividade de uma prática social na vida e cotidiano das pessoas. Assim é que se diz que a cidadania passa de abstrata para formal, devendo-se lutar para que seja materializada e concretizada.

Quando se fala de cidadania quilombola não se usa o conceito de cidadania restrito ao poder de votar e ser votado, mas sim o respeito à dignidade humana, o direito de indivíduos exercerem seus Direitos Fundamentais de participação efetiva nas discussões das instâncias sociais, culturais, políticas, jurídicas e econômicas, definindo rumo às suas vidas. Exemplos disto pode se dar através da participação das comunidades quilombolas na opção de tipos de políticas sociais que necessitam assim como, sugerir outras formas de legalização de seus territórios, podendo ser um direito de escolha que acompanhe o modo de vida passado por tantas gerações.

A intervenção de agentes externos nas comunidades quilombolas contribui, para a mediação em prol de ações afirmativas. Estas ações são importantes no sentido de que as comunidades quilombolas tornam-se beneficiários das políticas afirmativas, compensando por meio delas uma situação de desvantagem e desprestígio histórico tendo em vista que estão à margem social, sofrendo permanentemente expulsão de suas terras e subtração de pressupostos para o exercício efetivo de seus direitos, havendo nas ações contrárias forte teor de racismo e preconceito.

Tenta-se reparar uma injustiça histórica através do reconhecimento de Direitos Fundamentais das comunidades advindas de escravos, visto que, desde a abolição, não se tinha criado política para a integração quilombola e legislação para sua defesa. Essa reparação não fica somente a cargo do Poder Público, mas, de agentes diversos que não só podem como devem contribuir na reparação das injustiças.

Com as ações de intervenções e políticas em prol das comunidades quilombolas

geram-se, potencialmente, diversas mudanças na vida comunitária. Todavia, no que tange as ações de políticas públicas percebe-se alguns problemas na sua consecução, o que se tratará no capítulo seguinte.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: QUESTÕES DE ALCANCE E FORMATO

3.1 Avaliando o alcance do Programa Brasil Quilombola e seus condicionantes

3.1.1 O Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) tem por objetivo alterar as condições de vida e organização dos quilombolas, promovendo acesso à bens e serviços que julga necessários para o desenvolvimento, respeitando os princípios sócio-culturais das comunidades.

Conforme documentos de apresentação do Programa, o PBQ segue a orientação dos princípios de gestão que norteiam a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial na formulação das ações que são: Transversalidade (vários órgãos são responsáveis pela execução e gestão de ações voltadas para combate às desigualdades raciais e de gênero, mas também a preservação da diversidade cultural), Gestão Descentralizada (articulação com os entes federativos, conforme o artigo 23, inciso X, da Constituição Federal: “É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos, com ênfase no fortalecimento da esfera pública”) e Gestão Democrática (estabelecer interlocução com as Associações representativas das comunidades quilombolas e demais parceiros não-governamentais, considerando-os agentes ativos na formulação e monitoramento da política) (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2004, p.30; 2005, p.20).

O Programa segue os princípios de incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental previstos na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial que prevêem:

Estabelecimento de parcerias entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, os Ministérios e demais órgãos federais, visando garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial em todas as políticas governamentais, tais como, saúde, educação, desenvolvimento agrário, segurança alimentar, segurança pública, trabalho, emprego e renda, previdência social, direitos humanos, assistência social, dentre outras (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.138).

A SEPPIR responde pela coordenação geral, planejamento, implementação e monitoramento do PBQ. A coordenação opera-se por meio de um Comitê Gestor composto pelo MDA/INCRA; o MC/ FCP; o MDS e a Casa Civil. Esses órgãos reúnem-se sistematicamente para articular suas iniciativas, monitorar as frentes de atuação e definir estratégias para solucionar as principais demandas das comunidades quilombolas. O Programa envolve, ainda, outros 25 órgãos do governo federal³³.

O Programa Brasil Quilombola foi incorporado ao Plano Plurianual 2004-2007, com priorização de ações, destinação de recursos e definição de metas de cada órgão para com as comunidades de quilombos destacando-se: Da SEPPIR: fomento ao desenvolvimento local e capacitação de agentes representativos; do MDA e INCRA: apoio ao desenvolvimento sustentável, pagamento das indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas e reconhecimento, demarcação e titulação de terras; do MS e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA): atenção à saúde das populações e saneamento básico; do MEC e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): apoio à distribuição de material didático e paradidático para o ensino fundamental em escolas situadas nos quilombos, apoio à capacitação de professores do ensino fundamental e apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.37).

3.1.2 Avanços no âmbito da regularização fundiária³⁴

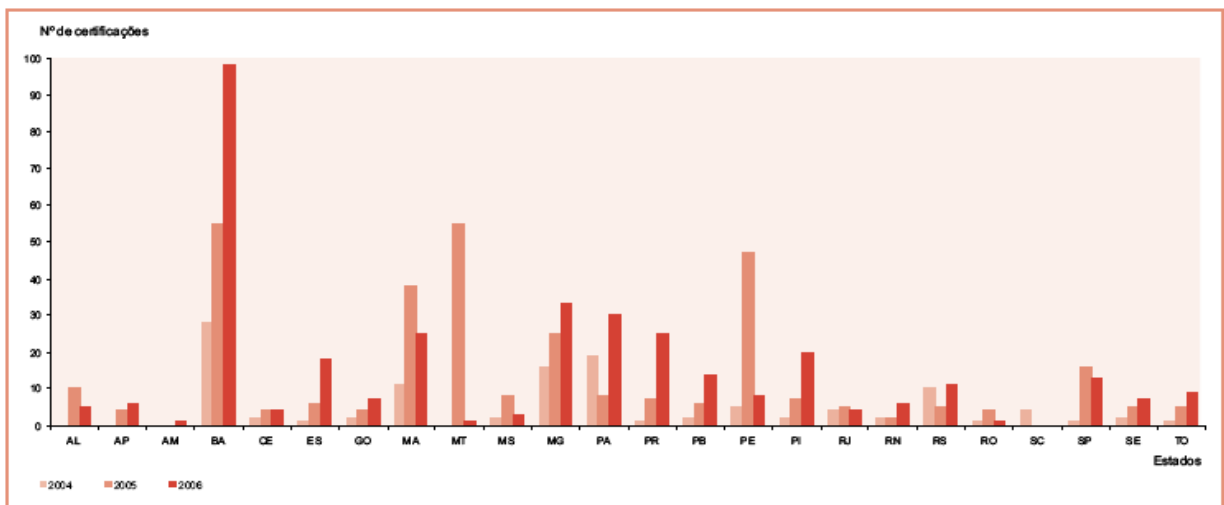
A Regularização Fundiária constitui um dos eixos do PBQ pelo qual visa-se a resolução dos problemas relativos à emissão do título de propriedade das terras que é a base para a implantação de alternativas de desenvolvimento, além de garantir a reprodução física, social e cultural de cada comunidade. A responsabilidade de desenvolvimento da política fundiária do país está a cargo do MDA, por meio do Incra, com o acompanhamento da SEPPIR e da FCP³⁵.

³³São eles: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Defesa (MD); MEC; Ministério da Integração Nacional (MIN); MJ; Ministério da Previdência Social (MPS); MS; Ministério das Cidades (MCidades); Ministério das Comunicações (MCom); Ministério do Esporte (ME); Ministério do Meio Ambiente (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); MT; Ministério do Turismo (MTur); Ministério de Minas e Energia; Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP); Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM); IBGE; Fundação Banco do Brasil (FBB); Caixa Econômica Federal (CEF); Petrobrás; Eletrobrás; Eletronorte e Furnas (RELATÓRIO DE GESTÃO 2007, p.23).

³⁴ Os subcapítulos 3.1.2 até o 3.1.8 partem, em termos gerais, da divisão temática apresentada no Relatório de Gestão, 2007, do governo federal.

³⁵ No Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial, realizado em março de 2004, demonstrou-se a preocupação com relação aos graves problemas enfrentados pelos quilombolas quando da apresentação do

No PBQ a regularização fundiária teve alta prioridade tendo em vista que abarcava cerca de 70% dos recursos previstos para o Programa. Os avanços, no entanto, não foram tão significativos. Do ano de 2003 a 2006 foram emitidas, pela FCP, 809 certidões de reconhecimento de comunidade quilombola em benefício de mil comunidades. A figura 2 mostra a evolução do número de certificações por ano e por estado, a partir de 2004 (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.47).



Número de certificações emitidas pela FCP por estado e por ano.

Fonte: Gráfico elaborado pela Seppir a partir de dados enviados pela FCP

Figura 2: Número de certificações emitidas pela FCP por Estado e por ano

Fonte: Relatório de Gestão, 2007, p.47.

Tomando-se por base o total de 3.224 comunidades (que foram identificadas pelo INCRA até o ano de 2007), observa-se que em 4 anos foram certificadas cerca de 31% do total de comunidades quilombolas. Os avanços no âmbito da regularização fundiária mostram que, foram instalados junto ao MDA/Incrá 492 processos de regularização fundiária (abrangendo cerca de 49% das comunidades certificadas e 15% do total de comunidades brasileiras). Entretanto, apenas foram titulados 31 territórios (38 comunidades) nos quatro anos analisados (cerca de 1,17% do total de comunidades quilombolas brasileiras). Com isso, completam-se somente 61 titulações entre 1995 e 2006 (cerca de 1,9% do total de comunidades identificadas)³⁶.

Portanto, os avanços no âmbito da regularização fundiária ainda são ínfimos,

relatório brasileiro das iniciativas até então adotadas. O comitê considerou que, em razão de haver poucas áreas quilombolas reconhecidas oficialmente e de um n° ainda menor de territórios titulados, foi recomendado para o Estado acelerar o processo de identificação e titulação das terras quilombolas (OSÓRIO, 2005, p.27).

³⁶ Ver anexo C - Comunidades quilombolas regularizadas e devidamente tituladas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.189-191).

comparando com o número de comunidades que estão à espera de legalização de seus territórios há anos.

3.1.3 Avanços no âmbito da infra-estrutura

A política de Infra-Estrutura e Serviços visa a consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infra-estrutura e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas de comunidades quilombolas³⁷.

Quanto à infra-estrutura de acesso, o Relatório mensura que, estão em andamento obras em três pontes como fruto de parceria firmada entre a SEPPIR, o MIN e o Ministério da Defesa. Os projetos são na comunidade Kalunga (Goiás) (2 pontes) e no quilombo Ivaporunduva (São Paulo) (1 ponte). Verifica-se que as obras de acesso declaradas no Relatório beneficiam cerca de 0,09% das comunidades quilombolas brasileiras (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.72).

Quanto a habitação foram feitas diversas parcerias para viabilizar a construção de casas. Pelo Relatório registram-se ações relativas a moradia em 17 comunidades quilombolas do MA, PI, SC, CE e TO (abrangendo 0,52% das comunidades quilombolas brasileiras). Em parte significativa dos casos os recursos provém do FGTS da Caixa Federal e as iniciativas estão em estado inicial (previsão, planejamento e início de obras) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.73).

Quanto ao saneamento básico, registrou-se no Relatório a realização de obras de melhorias no abastecimento de água e sanitárias em 10 comunidades dos estados de PE, MA, MG, MS, PB, ES e TO durante os anos de 2005 e 2006. Em 2006 iniciaram-se novas obras (de abastecimento de água e melhorias sanitárias) em outras 9 comunidades dos estados de GO, PI, RS e BA, com recursos do empréstimo do governo brasileiro junto ao Banco Mundial. As intervenções em prol do saneamento abrangeram 19 comunidades desde 2005 (0,58% das comunidades quilombolas brasileiras) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.76).

Por meio do Programa Luz para Todos, do MME, foram atendidas com instalação de luz elétrica, desde 2004 até dezembro de 2006, 9.765 famílias de 379 comunidades quilombolas de 19 estados (AL, BA, ES, GO, MA, MG, MS, MG, PA, PE, PB, RJ, RS, SC, SE, SP e TO). As ações de infra-estrutura relativas a luz no período, abrangeram em torno de 11% das comunidades quilombolas brasileiras (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.77).

³⁷ No orçamento apresentado no Programa Brasil Quilombola não consta alocação de recursos específicos para infra-estrutura. Mesmo assim, o Relatório de Gestão aponta para a realização de ações neste âmbito.

Quanto à comunicação, o relatório registra que foram realizadas ações nos seguintes âmbitos: rádios comunitárias e inclusão digital quilombola. Foram enviadas iniciativas para criação de rádios comunitárias na Amazônia Legal e mais outras 24 comunidades de diversos estados³⁸. Outro conjunto de iniciativas refere-se a inclusão digital das comunidades via acesso a internet. Neste âmbito destaca-se o Projeto Ponto Presença (em análise pelo MC) que prevê benefícios a 62 comunidades quilombolas. Em 2005, a partir de parcerias foram instalados telecentros em seis comunidades (PE, GO e BA). Em 2006, fruto de parceria com o MIN, foi montado o Quiosque do Cidadão para inclusão digital de 4 comunidades quilombolas, todas em Poconé (MT). Está prevista a instalação de outros 30 quiosques na Região Centro-Oeste (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.80).

Das ações apresentadas, relativas à infra-estrutura, apenas o Programa Luz Para Todos teve um maior alcance, abrangendo em torno de 11% das comunidades quilombolas identificadas pelo INCRA em 2007. Nos demais aspectos de infra-estrutura, as mudanças têm alcance muito limitado tomando-se por base o número de comunidades que atingem.

3.1.4 Avanços no âmbito da Educação

Uma das metas apontadas pelo Programa Brasil Quilombola é a melhoria da educação. Assim, segundo o Relatório de Gestão, um dos pontos em que se avançou foi com a distribuição de material didático e paradidático. Até agosto de 2006 foram estabelecidos 27 convênios com municípios, possibilitando a distribuição de 30.954 exemplares de livros desenvolvidos especialmente para a população quilombola (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.55).

Visando à formação de professores, firmaram-se, do ano de 2003 à 2006, 41 convênios para capacitar 2.194 docentes na temática quilombola. As ações estendem-se à melhoria da rede física escolar com apoio à distribuição de equipamentos (18 escolas foram modernizadas) e apoio à construção de salas de aula, com 82 novas salas em 21 municípios (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.58).

Em 9 de maio de 2006, o FNDE editou a Resolução nº. 946, que autoriza a apresentação de pleitos de assistência financeira no âmbito da educação básica, para a oferta de ensino fundamental nas áreas de remanescentes de quilombos. Firmou-se 118 convênios,

³⁸ “Devido às exigências legais, nenhuma rádio ainda entrou em operação, pois o processo deve passar por aprovação dos setores jurídicos do Ministério das Comunicações (MC) e da Casa Civil. Após essa etapa, o Poder Legislativo outorgará o devido funcionamento, previsto para o segundo semestre de 2007” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.64).

prevendo formação de professores, distribuição de material didático, aquisição de equipamentos e construção de salas de aula³⁹ (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p. 90).

Em dezembro de 2006 foi lançado em São Paulo o projeto “Quilombola, venha ler e escrever”, para beneficiar 13.300 jovens e adultos. Prevê 600 turmas, com 20 a 25 alunos cada, nos estados do MA, BA, PA e MG. O valor total do projeto é de R\$ 5.916.662,53, dos quais R\$ 200.000,00 são provenientes da SEPPIR. O restante vem sendo negociado com empresas públicas. Pelo Programa Telecurso 2000 instalou-se 17 salas de 5º a 8º séries do ensino fundamental em PE, GO e BA. No ano de 2005, pelo Programa Nacional de Alimentação Quilombola (Pnaq) e do FNDE, 111 municípios em 15 estados foram beneficiados com o aumento do valor para merenda escolar, atendendo-se 589 escolas que possuem alunos quilombolas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.72).

Nota-se que o projeto de maior alcance, no âmbito educacional, é do Pnaq que abrange 15 estados, atendendo um nº considerável de escolas. Pode-se racionalizar que, se houvesse uma escola para cada comunidade quilombola (considerando a existência de 3.224 comunidades) a proporção de alcance no aumento do valor da merenda abrangeria em torno de 18% das comunidades.

De um modo geral, as ações no âmbito da educação são diversas e de alcance maior do que o observado em outras temáticas, abrangendo infra-estrutura física, material didático, formação diferenciada para os docentes e criação de programas especiais. Destaca-se, entretanto, a descontinuidade, o caráter efêmero (de edição única) da maioria das iniciativas.

3.1.5 Avanços no âmbito da segurança alimentar e assistência social

No que se refere a segurança alimentar, com o Programa Brasil Quilombola visa-se “Garantir a todos, condições de acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis”⁴⁰ (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2005, p.12).

³⁹ Na ação de formação de professores, foram aprovados R\$ 1.052.943,01 em convênios firmados; com 33 municípios, objetivando capacitar 3.973 professores com 103.726 alunos; quanto à distribuição de material didático, aprovaram-se R\$ 536.402,12, por meio de convênios; com 14 municípios, visando à distribuição de 9.404 exemplares para 87.839 alunos; na ação de aquisição de equipamentos, 60 salas de aula de 10 municípios tiveram previsão de modernização; em benefício de 5.855 alunos, por meio de convênios que totalizam R\$ 396.142,50; outros 15 convênios foram firmados com os municípios para a construção de 71 salas de aula em benefício de 6.281 pessoas, com custo de R\$ 4.082.325,41 (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p. 90).

⁴⁰ O PBQ não prevê orçamento específico para ações de segurança alimentar e do desenvolvimento e assistência social.

Conforme descrito pelo Relatório, houve avanços no cadastramento de famílias quilombolas para recebimento de bolsa família, distribuição de cestas básicas e criação de núcleos de atendimento de assistência social (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.72).

Em relação ao cadastramento das famílias, em 2004 iniciou-se uma parceria entre MDS, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea e a FCP, com o apoio da SEPPIR, para atuar no âmbito do Programa Fome Zero⁴¹.

Os primeiros avanços foram no cadastramento das famílias quilombolas. A partir de 2004, o Programa Bolsa Família passou a diferenciar no cadastramento as famílias oriundas de comunidades quilombolas rurais e urbanas. Até novembro de 2006, 6.391 famílias quilombolas foram incluídas no Cadastro Único⁴². O número de famílias cadastradas atualmente ainda é impreciso. (PROGRAMA FOME ZERO, 2007, p.5-20).

Registra-se que, em 2006, das 16 mil famílias quilombolas localizadas no cadastramento, 11 mil estão efetivamente cadastradas (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1). Considerando-se a existência de 166.820 famílias quilombolas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.8), pode-se inferir que menos de 10 % do total de famílias constam no cadastro único.

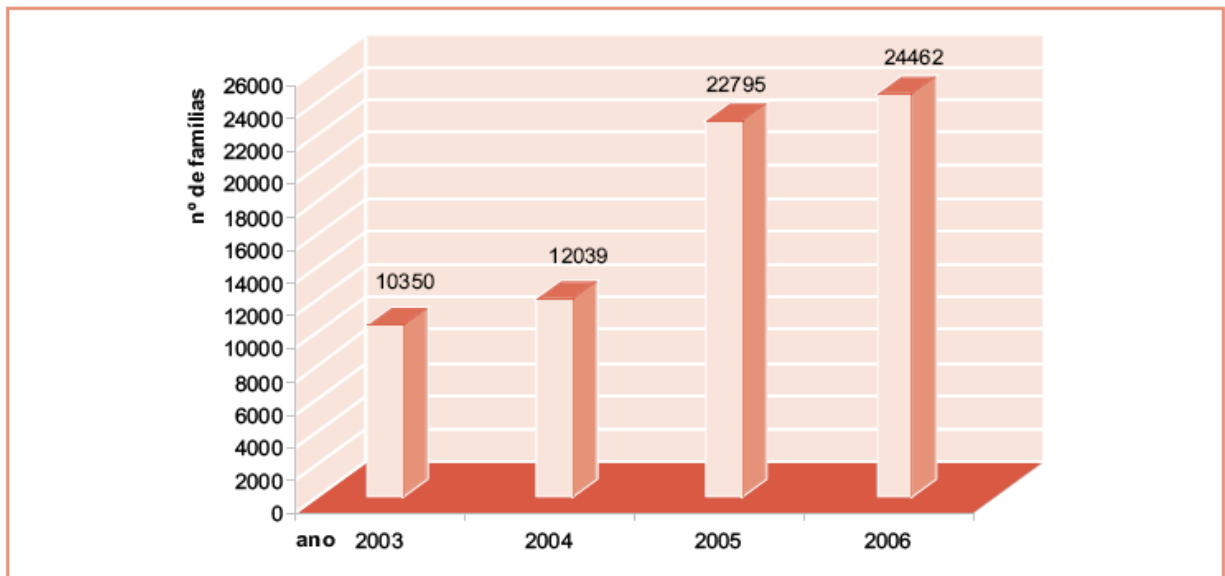
Conforme o Relatório de Gestão, 4.150 famílias receberam o benefício do Programa Bolsa Família em 2006 (2007, p.98). Já em “Comunidades Quilombolas

⁴¹ O Programa Fome Zero, implementado pelo Governo Federal em 16/10/01, coordenado pelo MDS, tem como ações a distribuição de alimentos para comunidades economicamente pobres, oficinas para diagnosticar o perfil socioeconômico e cultural de comunidades e promoção ao acesso dos meios de produção com entrega de equipamentos para suporte ao desenvolvimento sustentável. Constitui-se numa estratégia para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. O Programa segue os princípios da transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Por meio do MDS, MDA, MS, ME, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, MTE, MCT, MIN, MMA, MJ e da SEPPIR, além do Ministério da Fazenda (MF), o governo federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, “implementa programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável”. As ações são realizadas a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Dentro do eixo acesso a alimentos tem os seguintes programas: Bolsa Família (considerado o carro-chefe do Fome Zero, pois é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 120 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social); Alimentação Escolar - PNAE; Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes Populares; Banco de Alimentos; Agricultura Urbana e Hortas Comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; Distribuição de Vitamina A; Distribuição de Ferro; Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação Saudável- Promoção de Hábitos Saudáveis e, Alimentação do trabalhador (PAT) (PROGRAMA FOME ZERO, 2007, p.1-20).

⁴²O cadastramento de comunidades quilombolas no Cadastro Único do Fome Zero foi realizado apenas em 7 estados: BA, MA, PA, MG, RS, SC. (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1).

Continuam...” consta que 6.957 estão recebendo o Bolsa Família. De qualquer forma, representam apenas 4,17% do total de famílias das comunidades quilombolas⁴³. Os resultados da Chamada Nutricional apontam que 51,7% das famílias cadastradas recebem o Bolsa Família, sendo que o percentual de crianças que vivem em famílias consideradas de baixa-renda supera os 88% do total (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1).

No que se refere às outras ações de combate à pobreza, a SEPPIR, em parceria com o MDS, ampliou a distribuição de alimentos para comunidades quilombolas. A quantidade de alimentos distribuídos aumentou a cada ano, desde 2003, como mostra a figura 3:



Evolução do número de famílias beneficiadas por distribuição de alimentos

Fonte: Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

Figura 3: Evolução do número de famílias beneficiadas por distribuição de alimentos

Fonte: Relatório de Gestão, 2007, p.50.

A figura 3, ao mesmo tempo em que aponta um significativo alcance da distribuição de alimentos possibilita concluir que tal política, no ano de 2006, alcança somente 14,66 % da totalidade das famílias quilombolas.

Nota-se que os dados demonstrados no gráfico acima, se confrontados com os dados do IPEA, tem o dobro do número de famílias beneficiárias com alimentos no ano de 2004. O IPEA aponta que em 2004 foram distribuídas 12 mil cestas para 6 mil famílias de 127

⁴³ O baixo alcance do Bolsa Família pode se dar em decorrência de alguns fatores: a informação não chega até as famílias.; o cadastro é feito por agentes municipais das prefeituras em áreas urbanas, local não acessado pelas famílias e, não há documentação necessária para o cadastramento, tal como RG (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1; CRUZ, 2005, p.8).

comunidades quilombolas (IPEA, 2005, p.154), enquanto que o Relatório de Gestão apresenta 12 mil e 39 famílias beneficiadas no ano de 2004.

Observa-se que, a partir de 2004, foram criados ou incrementados Centros de Referência de Assistência Social em 38 municípios de 11 estados, que possuem comunidades quilombolas. Segundo o relatório, os Centros são instalados em áreas de pobreza para prestar atendimento social e articular os serviços disponíveis, potencializando a rede de proteção social básica⁴⁴. Essa ação buscou atingir a população quilombola por meio da mobilização das prefeituras, e foi iniciada para atingir 166.820 famílias quilombolas referenciadas, das quais 33.370 foram atendidas diretamente (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.113).

Por outro lado, avaliações quanto às condições sociais indicam que as crianças não têm direitos básicos concretizados previstos na Constituição, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica de Assistência Social, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Além disso, apenas 2,3% das famílias quilombolas têm acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos ou pessoas com deficiências graves, incapacitadas para o trabalho, infringindo-se direitos constantes no Estatuto do Idoso (COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.2).

Pode-se concluir que os avanços no âmbito da segurança alimentar e assistência social também alcançam um número mínimo de comunidades. O cadastro do Bolsa Família, um dos Programas mais importantes em termos de alimentação, alcançou apenas 10% do total de famílias quilombolas no ano de 2006.

3.1.6 Avanços no âmbito de direitos⁴⁵

O relatório de gestão refere-se às ações de emissão de documentos, defesa de direitos (pelo Balcão de Direitos) e ações para infância e juventude. A Secretaria Especial de Direitos Humanos, com o apoio da SEPPIR, realizou mutirões para emissão de documentos em comunidades quilombolas abrangendo uma comunidade em 2004 (GO), e mais de 64 comunidades em nove estados brasileiros em 2005 (1,98% do total de comunidades) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.143).

⁴⁴ O objetivo foi viabilizar melhores condições de atendimento ao público, melhor acesso aos serviços, potencializar ações e qualificar a rede de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social.

⁴⁵ Este capítulo é denominado “avanços no âmbito de direitos” tendo em vista a seqüência de divisão do Relatório de Gestão 2007. Contudo, ressalta-se que as mudanças no âmbito das comunidades quilombolas advêm de direitos fundamentais reconhecidos materialmente. Assim, neste sentido, todos os âmbitos de avanços colocados no capítulo 3 são, de algum modo, direitos.

Foi viabilizado, também, a partir de 2005, o Balcão de Direitos, por meio de postos fixos ou itinerantes, que oferece serviços essenciais: erradicação do sub-registro, mediação de conflitos e erradicação de violações dos direitos humanos, tais como exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil. Houveram ações nos estados da PA e MG. Em 2006, ampliaram-se os Balcões para comunidades quilombolas na BA, ES, AM e MA (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.143).

Quanto às ações voltadas para criança e adolescente destaca-se o Projeto Zanauandê⁴⁶ que promoveu, entre 2004 e 2006, um diagnóstico e o planejamento de ações a respeito da saúde, alimentação saudável, proteção contra a exploração sexual e violência (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.147).

No que concerne o Pacto para o Semi-Árido, coordenado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a SEPPPIR contribuiu com a ampliação de ações desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais que assinaram o Pacto, com monitoramento das iniciativas dos entes federativos junto às comunidades quilombolas da região. Desenvolveu, também, um diagnóstico do nível de segurança alimentar e nutricional pela Chamada Nutricional Quilombola (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.147).

No que diz respeito aos jovens quilombolas, foi garantida, por indicação da SEPPPIR, a participação no Conselho Nacional de Juventude. Foi constituído o Consórcio Social da Juventude Quilombola, que ofereceu a 500 jovens quilombolas a oportunidade de adquirir conhecimentos no mercado de trabalho (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.149).

Nesta área de atuação do PBQ, nota-se que não há dados suficientes do número de comunidades beneficiadas. Isto representa um aspecto negativo eis que, como os dados existentes são do relatório do próprio governo, tudo indica que foram alcançadas menos de 1% de comunidades, caso contrário, se apresentaria o número de comunidades atingidas.

3.1.7 Avanços no âmbito saúde

Criado pelo MS, o Programa Saúde da Família Quilombola destina-se às prefeituras onde existem comunidades quilombolas. Em 2005, 54 municípios receberam 50% a mais do aporte orçamentário previsto para favorecer o atendimento a quilombolas. Essa medida reproduziu-se em municípios que acessam os recursos do Programa Saúde Bucal. Em

⁴⁶ As parcerias que estruturam o projeto são: SEPPPIR, Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (Unicef), MDS, Conaq, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (Conanda), SEDH e IBGE.

2006 foram 54 municípios beneficiados com equipes de saúde da família que atenderam 62.345 quilombolas (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.83).

Os programas de saúde também realizaram algumas ações de promoção da melhoria na assistência obstétrica prestada por parteiras tradicionais, indígenas e quilombolas e neste âmbito foram desenvolvidos cursos e oficinas de capacitação em 3 comunidades de três estados (GO, MG, MA) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.100).

Neste âmbito nota-se a falta de serviços de saúde destinados às comunidades quilombolas. O Programa Saúde da Família no ano de 2006 atendeu apenas 0,71% de quilombolas⁴⁷, alcance considerado inexpressivo.

3.1.8 Avanços no âmbito da promoção do desenvolvimento sustentável

No Relatório de Gestão são destacadas as ações de promoção do desenvolvimento sustentável⁴⁸, as quais, receberam maior aporte de recursos depois das ações em relação a terra (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.100).

Conforme o Relatório verifica-se que o protagonismo nas ações de promoção do desenvolvimento sustentável pode ser de diferentes órgãos do governo federal (como SEPPIR, MTE, MDA, MDS, MMA e MME) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.100).

A SEPPIR e Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE articularam ação de etnodesenvolvimento com o apoio do MDA e MDS resultando em projeto. Tal projeto⁴⁹ capacitou 46 lideranças quilombolas no ano de 2004. No ano de 2005 participaram 203 comunidades (6,2% do total de comunidades) (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.100).

O MDA, em 2005, destinou recursos de R\$ 1.200.000,00 previstos no PPA para o desenvolvimento sustentável, através de projetos de capacitação e assistência técnica de 31 comunidades (alcance de apenas de 0,96% do total de comunidades) de 11 municípios dos estados de PA, MA, SP, GO, RJ e MG. Também foram alocados R\$ 588.000,00 em projetos de infra-estrutura e em equipamentos agrícolas para três comunidades do RS e MG. Para

⁴⁷ Para se chegar nesta percentagem, tomou-se por base o dado do Governo Federal de que no ano de 2000 tinham sido identificadas 743 comunidades com aproximadamente 2 milhões de pessoas e o dado do INCRA do ano de 2007 que haveriam 3.224 comunidades quilombolas. Deste modo, partindo-se de regra de 3 tem-se uma população quilombola estimada no ano de 2007 em 8 milhões e 679 mil quilombolas.

⁴⁸ Como o relatório não apresenta seção específica relativa as ações de geração de renda previstas no PBQ, entende-se que elas estão incorporadas nesta parte.

⁴⁹ As principais atividades do projeto são: capacitação de agentes para o etnodesenvolvimento econômico solidário dos núcleos de produção locais; estímulo à criação de cooperativas e associações, assim como fortalecimento das existentes; elaboração de um diagnóstico que identifique a situação legal e financeira dos empreendimentos comunitários, acompanhado de análise das vocações e potencialidades, considerando as necessidades técnicas e materiais (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.101).

acompanhamento e orientação de projetos para Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), o MDA empregou R\$ 60.000,00 em 10 comunidades dos estados de ES, SC, AL, AL e PA. Em 2006, o MDA lançou chamadas para projetos que capacitem agricultores familiares e agentes de desenvolvimento (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.109).

O MMA destaca-se pela elaboração do Plano Nacional de Áreas Protegidas e as ações relativas ao agroextrativismo. O Fundo Nacional do Meio Ambiente lançou em 2005 um edital que destina R\$ 1.000.000,00 para as Comunidades Quilombolas do Nordeste com o objetivo de desenvolver ações para o fortalecimento institucional. O MME elaborou projetos em parcerias com instituições diversas⁵⁰ e garantiu recursos para realização de atividades de capacitação técnica em 6 comunidades do MA, RO e TO. O MDS, em 2006, publicou edital no valor de 5,2 milhões de reais, incluindo projetos de melhoria das condições socioeconômicas de famílias quilombolas para serem realizados nas áreas de atuação dos Consórcios de Segurança Alimentar (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.100, 143).

As ações realizadas neste âmbito configuram-se esparsas e de pouco alcance. Apesar de parecer haver vultuosos investimentos, nas ações de ATER, por exemplo, cada comunidade beneficiada obteve apenas 6 mil reais.

3.1.9 O alcance das políticas e seus condicionantes

De acordo com o estudo do INESC (baseado nas ações e projetos da SEPPIR e Ministérios), publicado em julho de 2007 e realizado entre os anos de 2004 e 2006, o governo federal deixou de investir cerca de R\$ 100,62 milhões na promoção dos direitos das comunidades quilombolas e afrodescendentes. Foi liberada a verba de R\$ 202,5 milhões do orçamento da União para este fim⁵¹.

Dentro do Programa de Promoção da Igualdade Racial a maior quantia de valores foi gasto no Programa Brasil Quilombola, que teve uma execução orçamentária ainda menor

⁵⁰ Os projetos referem-se a Centros Comunitários de Produção e são de: estruturação do sistema de produção e comércio de farinha de mandioca em 6 comunidades; construção de usina de beneficiamento de polpa de frutas em 10 comunidades; construção de centro comunitário de produção para a industrialização da banana em 5 comunidades; irrigação do cultivo e comercialização de frutas regionais (condicionado à regularização fundiária da comunidade beneficiada). As iniciativas baseiam-se na formação da rede de parcerias, que, nos estados citados, provê a comunidade de toda a infra-estrutura socioeconômica necessária ao seu desenvolvimento sustentável: Eletronorte, MME, MDA, MDS, MIN, SEPPIR, Prefeituras Municipais, Caixa, Banco do Brasil, Fundação Banco do Brasil, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Cooperativa de Assistência Técnica, Instituto Estadual de Assistência Técnica Rural, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Secretaria Agricultura e Desenvolvimento Rural de Palmas, Emater e iniciativa privada.

⁵¹ A verba destinada fora dividida para cinco grupos: gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, cultura afro-brasileira, Programa Brasil Quilombola, gestão da política de desenvolvimento agrário e comunidades tradicionais (INFORMATIVO INESC, 2007, p.2).

que a média geral. Dos R\$ 101,4 milhões previstos para as ações do Programa entre 2004 e 2006, apenas 32,3% (R\$ 32,84 milhões) foram realmente utilizados (INFORMATIVO INESC, 2007, p.4). Conforme o estudo, a tendência de baixa na execução orçamentária deve se repetir em 2008. Até junho de 2007, o governo havia gasto apenas 6,39% do orçamento para ações em favor dos quilombolas (INFORMATIVO INESC, 2007, p.2).

As pesquisas do IPEA também apontam a baixa execução orçamentária, demonstrando a distribuição orçamentária no PBQ. Analisando-se mais especificamente os anos de 2005 e 2006 tem-se os seguintes orçamentos, conforme indica a tabela 1:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA POR MINISTÉRIO								
ANO DE 2005					ANO DE 2006			
MINIS TÉRIO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORI ZADO	LIQUI DADO	NÍVEL DE EXECUÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORI ZADO	LIQUI DADO	NÍVEL DE EXECUÇÃO
MS	305.467	305.467	112.518	36,8 %	—	—	—	—
MEC	2.370.180	2.370.180	2.124.813	89,6 %	5.172.000	5.172.000	2.942.410	56,9 %
MDA	21.738.519	20.238.273	3.159.304	15,6 %	33.464.295	33.754.295	9.602.091	28,4 %
SEPPIR	7.323.073	6.902.526	4.867.685	70,5 %	13.397.968	13.397.968	6.432.045	48,0 %
TOTAL	31.737.238	29.816.446	10.264.321	34,4 %	52.034.263	52.324.263	18.976.546	36,2 %

Tabela 1: Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola por Ministério

Fonte: IPEA, 2007, p.212

A partir dos dados acima, pode-se dizer que, entre os anos de 2005 e 2006 tem-se uma execução orçamentária média de 35,3%. Confrontando estes dados com os anteriores, do INESC, que apontou execução orçamentária dos anos de 2004 a 2006 de 32,3%, pode-se concluir que a execução orçamentária, apesar de ser muito baixa, vem aumentando pouco e gradativamente, anualmente. Assim como também, vem aumentando as verbas autorizadas.

De um modo geral, percebe-se uma deficiência de desempenho na execução orçamentária das políticas públicas dentro do Programa de Promoção da Igualdade Racial, onde está contemplado o PBQ. Nota-se que o ponto mais deficitário é com relação à execução de políticas de regularização fundiária, conforme demonstra o quadro.

Do exposto observa-se que os programas e projetos do Poder Público constituem-se de boas intenções governamentais de políticas públicas às comunidades quilombolas, havendo um claro intuito de quitar uma dívida histórica e do Estado cumprir sua obrigação/função social. Todavia, percebe-se que está havendo um alcance limitado comparando-se com o número de comunidades existentes associada a baixa execução orçamentária.

Uma questão a ser observada, referente ao PBQ, é que, como o Programa envolve diversos ministérios e parcerias, deve-se ter cuidado para que haja interlocução entre os funcionários e voluntários de órgãos diferentes que aplicam a política, tendo em vista o caráter transversal. Caso contrário, pode haver falhas, má aplicação de ações ou inexecução de projetos. As lideranças quilombolas identificam que o impedimento para acesso a alguns programas está no próprio governo, pois os projetos exigem documentação que a comunidade não tem. Gonçalina Eva de Almeida, secretária da associação do Quilombo Mata Cavallo do MT, por exemplo, afirma que as exigências dos programas sociais não levam em conta a realidade dos quilombolas. Os ministérios, segundo ela, pedem documentos que comprovem a titularidade das terras. O processo de regularização fundiária, no entanto, ainda é um desafio para o INCRA, que já reconheceu a existência de dificuldade institucional e técnica para atuar no caso. Quando os processos são concluídos, muitas vezes eles encontram, ainda, entraves na Justiça (INFORMATIVO INCLUSÃO SOCIAL, 2007, p.1). Gonçalina afirma que:

Ou o governo regulariza a terra para gente poder acessar os benefícios ou ele torne os benefícios acessíveis de acordo com a realidade de cada um, porque isso é uma realidade no país, das comunidades não estarem com os seus territórios regularizados. [...] Temos um projeto com o Ministério da Educação, através da prefeitura do município, mas até hoje não foi construída a escola. O dinheiro está na conta da prefeitura, mas o MEC exige um documento da terra e até hoje o Incra ainda não deu esse documento do território para nós e aí o dinheiro não pode ser liberado para construir a escola. Enquanto isso nós estamos lá, em barraco de palha, quando chove molha tudo, quando faz sol, não tem nenhuma condição de trabalho (INFORMATIVO INCLUSÃO SOCIAL, 2007, p.1).

Para o INESC, a questão é objetiva: ou o governo federal enfrenta os desafios operacionais e os interesses políticos que vêm dificultando o reconhecimento dos direitos das populações quilombolas ou continuará reproduzindo, nos próximos anos, um baixo desempenho financeiro, com reflexos diretos nos resultados e impactos de programas e ações criados (2007, p.7).

Em relação aos dados apontados pela pesquisa do INESC, a ministra da SEPPIR se pronunciou:

É preciso, sim, absorver os dados dessa pesquisa, fazer também diálogos entre os institutos de pesquisa e os órgãos de governo para que possamos trabalhar cada vez mais juntos e respondendo ao que é realidade da execução dos programas e das necessidades das comunidades. É uma política nova para a estrutura de governo. Por isso requer ajuste sistemático e monitoramento bastante diretivo e a decisão dos governos quanto à continuidade desses programas. [...] Os ministérios por não terem uma visão e uma atuação histórica na área de quilombos, começam de maneira focada, a partir de diagnósticos, do reconhecimento da realidade da comunidade. E

o aumento seja dos gastos ou das atividades têm a ver com uma sedimentação da ação desses ministérios nessas comunidades (INFORMATIVO INESC, 2007, p.6).

Segundo o coordenador da CONAQ, Jhonny Martins, todos os recursos destinados aos quilombolas demoram muito a chegar, “por isso, estamos lutando para que as próprias comunidades sejam protagonistas do seu próprio recurso e possam organizar essas transferências”. A SEPPIR coordena o programa dos quilombolas, mas são os ministérios que executam, deveria haver um melhor monitoramento feito pelo governo da aplicação desses recursos (INFORMATIVO INESC, 2007, p. 7).

Além dessas justificativas apontadas para o problema de “sobra” de recursos financeiros, nota-se que o problema recai também na falta de recursos humanos qualificados, organização de instrumentos materiais e a forma de destinação das verbas, colocando-se a provável solução dos problemas numa esfera de questões bem mais amplas que não só recaem em torno da política estatal, mas, principalmente, no sistema burocrático lento e com muitos entraves.

Em relação ao problema de alcance dos programas, segundo o historiador e pesquisador de comunidades quilombolas Pablo Camargo, o isolamento geográfico dos quilombolas é um fator agravante no desenvolvimento de políticas específicas (apud COMUNIDADES QUILOMBOLAS CONTINUAM..., 2007, p.1), momento em que os agentes de políticas deveriam ser condicionados para chegar até as comunidades quilombolas. O acesso aos programas governamentais pelas comunidades quilombolas esbarra na falta de informação sobre, por exemplo, a existência e o funcionamento das ações de transferência de renda e de assistência, havendo uma problemática séria de alcance das políticas públicas. As dificuldades de obter informações sobre os programas públicos por acesso aos meios de comunicação e dificuldades de deslocamento, acentuadas pelo isolamento geográfico, foram apontadas como um fator que restringiu o cadastramento das famílias no Programa Fome Zero, por exemplo.

Há falta de atuação integrada e convergente nas comunidades quilombolas, o que reflete em ações reduzidas, pontuais e direcionadas, conforme se observou nos subcapítulos anteriores. Para mudar este cenário a administração pública deve abandonar o seu *modus operandi* fundamentalmente setorializado e fragmentado e, que haja maior comprometimento dos estados e municípios, que se tem mostrado pouco interessados na questão quilombola (IPEA, 2005, p.156).

Por outro lado, no contexto em que tem lugar a atuação dos atores que intervêm na

formulação de políticas públicas, considerando leis que regem seus comportamentos, permite-se introduzir outros componentes do comportamento burocrático: quanto mais polêmica é uma política o provável é que ela jamais seja formulada de um todo e se o for, não será levada à prática como é formalizada. Isto se dá tal qual pelas mesmas razões que até hoje não se conseguiu efetivar a reforma agrária no país. Pelas mesmas razões, as decisões que implicam interesses antagônicos, são postergadas. Ora, as políticas voltadas aos quilombolas são, por natureza e definição, de caráter polêmicos, visto que envolvem interesses sociais e econômicos opostos.

De acordo com o assessor de Política Indígena e Socioambiental do INESC, Ricardo Verdum, há uma série de problemas como conflitos indígenas e articulações políticas do governo que dificultam a execução dos orçamentos:

No Nordeste, por exemplo, é muito visível o não interesse da regularização das terras. Os grandes fazendeiros e donos de terra não querem que as terras sejam reconhecidas e tituladas [...] Quando existe mobilização de equipes do Incra para identificação dos territórios, há muita pressão dos fazendeiros e latifundiários para que nada seja feito. As pessoas que tem interesses econômicos nos territórios tentam pressionar os órgãos públicos para que nada seja feito (INFORMATIVO INESC, 2007, p.2).

As análises conduzidas pelo IPEA, por sua vez, remetem às dificuldades de legitimação política dos programas formulados em nome de preconceitos raciais, a postura hesitante do governo federal e a falta de poder político da SEPPIR (IPEA, 2005, p.160).

Apesar de haver alguns problemas na atual política do governo federal, aqueles que se preocupam com a regularização dos territórios quilombolas temem a instabilidade da orientação atual, tendo em vista as discussões que se tem travado em torno de uma nova legislação que regulamente a demarcação das terras quilombolas⁵², a qual desconhece direitos já reconhecidos.

⁵² A realidade dos quilombolas tem sido mais dura diante de embates políticos no Senado e no Congresso. Segundo o Deputado Federal Adão Preto (PT-RS): “Com o início das demarcações a polêmica se ampliou junto aos proprietários, prefeituras, comunidades quilombolas e entidades de direitos humanos. O decreto, visto como um avanço no reconhecimento dos direitos destas comunidades, abriu uma grande discussão, e conseqüentemente estão acontecendo mobilizações em diversas regiões do país, com posições favoráveis e contrárias”. A campanha feita por setores conservadores da sociedade, ganhou espaço na imprensa e aliados no Congresso. O Senador Gerson Camata (PMDB-ES) afirmou que a regularização de terras quilombolas pode “gerar uma guerra” pois, falsos quilombos estariam se multiplicando: “Estão se baseando num direito que não existe. Estão pregando o ódio racial, pensando que vão iniciar uma revolução cubana no Brasil. Escrituras centenárias estão sendo invalidadas. Tem gente se armando e se preparando para uma guerra. Estou avisando pela segunda vez, antes que algo lamentável aconteça”. O deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) apoiou Camata e disse para fazendeiros se unirem na defesa de suas propriedades. Apresentou projeto do Decreto 44/2007 que revoga o Decreto 4.887. Em contra-resposta, o Deputado Adão Preto solicitou uma audiência pública para evitar que os quilombolas sejam prejudicados. Participaram da audiência mais de 500 quilombolas, INCRA, Advocacia Geral da União, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Confederação Nacional da Agricultura, FCP, MP e

Dentre as políticas para quilombolas, a que tem especial problema de implementação é política de regularização fundiária. Além de haver os problemas de alcance também se pode apontar problemas de formato.

3.2 O formato e os impasses nas políticas de regularização fundiária

3.2.1 O formato das políticas de regularização fundiária

As colocações de estudiosos permitem perceber que a legislação em prol dos quilombolas foi construída num contexto de pequeno conhecimento sobre estes grupos sociais. A Senadora Benedita da Silva (PT-RJ) conseguiu a aprovação do art. 68 do ADTC com o MNU. Segundo o coordenador do MNU, deputado Luiz Alberto (PT-BA), o artigo fora aprovado “no apagar das luzes da constituinte, ninguém prestou muita atenção [...] nós mesmos sabíamos da existência de alguns remanescentes de quilombos, mas não imaginávamos que fossem tantos [...], a resistência negra à escravidão foi muito maior do que ensinam os livros de história” (QUILOMBOS: NOSSA TERRA..., 1998, p.19).

O artigo 68, apesar de ser em sua literalidade, um ato de reconhecimento jurídico é, prioritariamente, um ato de reconhecimento social. Os formuladores da lei não dispunham de elementos suficientes para prever seus efeitos criadores, ao se tentar dar conteúdo sociológico ao artigo, encontram-se pressupostos obscuros, um conhecimento limitado da realidade e uma discussão que não apontou para o futuro, mas sempre para o passado. Paradoxalmente, foram aqueles que se opuseram ao artigo que pareciam ter uma clareza sobre as implicações sociais (ARRUTI , 2006, p.66).

A militância negra tinha mais dúvidas do que certezas com relação ao texto final do artigo, não houve tempo para discussões, mas, dever-se-ia lançar mão do momento propício (comemoração do centenário da abolição), mesmo que não se soubesse ao certo o que aprovar. Além do mais, a constituinte desconhecia a realidade fundiária de tais comunidades. O termo inicial do artigo era “comunidades negras remanescentes de quilombos”, que fora, substituída por “remanescentes de quilombos” sem explicação explícita. Houve propostas de emendas do PMDB para que fosse apenas reconhecida a posse das terras ocupadas por mais de 10 anos ininterruptos, negando-se o domínio. Segundo o

a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Quilombolas. Ronaldo dos Santos, integrante da CONAQ, quilombola do Campinho da Independência (Paraty-RJ) disse: “A gente sabe que essa luta não vai ser fácil, ela tem 500 anos, então nós vamos continuar aí prontos para o que der e vier”. A quilombola Vani Guerra da Ilha da Marambaia (RJ), disse que quase ninguém da sua comunidade sabe da proposta que pretende revogar o Decreto 4.887, pois não há acesso aos meios de comunicação (INFORMATIVO CARTA MAIOR, 2007, p.2-4).

deputado Eliel Rodrigues (PMDB/PA), se houvesse titulação de propriedade ia-se criar guetos e o apartheid (ARRUTI, 2006, p.67-69).

A CF vem reconhecer o Direito quilombola à terra (confere o título de propriedade), contudo, as leis infraconstitucionais com o intuito de regradar a matéria, impõe determinados critérios que podem confundir a situação do grupo ou dificultá-la, esperando destes, coisas diversas daquelas que o próprio grupo pode requerer. Conforme Leite, estes problemas perpassam por extremos em que o conceito de quilombo é abordado, seja pelo viés liberal, proveniente dos princípios de igualdade e liberdade da Revolução Francesa, em que é idealizado de forma romântica ou sob o enfoque marxista-leninista, no qual é relacionado à luta armada, como “embriões revolucionários em busca de uma mudança social”. Tal dificuldade que perpassa em relação ao termo “quilombo” se deve ao fato de que, de certo modo, é um “produto da dificuldade dos historiadores em ver o fenômeno enquanto dimensão política de uma formação social diversa” (2000, p.2).

Assim, em decorrência do mandamento constitucional do art. 68 do ADCT, que prevê a regularização fundiária quilombola, do art. 216, §5⁵³ que impõe que os sítios com reminiscências históricas dos antigos quilombos ficam tombados⁵⁴ e considerando que os quilombolas são grupos minoritários com especificidades históricas, econômicas e culturais; o Poder Público deve titular as terras de quilombo em atenção às formas próprias que a comunidade possui no uso da terra⁵⁵.

⁵³ Art. 216 Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I- as formas de expressão; II- os modos de criar, fazer e viver; III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. §1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. §3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. §4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. §5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

⁵⁴ Com art. 216, §5º da CF, nota-se que a questão da territorialidade quilombola envolve também a preservação do *modus vivendi*. A CF confere, assim, um valor especial aos sítios quilombolas, estabelecendo a preservação através do tombamento, devendo ser inscritos no Livro Tombo, configurando instrumento de tutela ambiental. Apontam-se exemplos de bens culturais, de natureza material e imaterial popular quilombola que devem ser preservados. Estes se traduzem nas crenças, cultos, danças, festas, músicas e linguagem, que são visualizados na própria manifestação da comunidade, percebido através do *modus vivendi*. E aqueles, são expressos pelas comidas típicas e as tramas e tecidos. Ao se tutelar o meio ambiente cultural, a proteção é o patrimônio de um povo e, para que este assim seja considerado, é necessário haver o nexos com a identidade, a ação e a memória dos grupos formadores do país. Todo bem referente à cultura, à identidade e à memória, uma vez reconhecido como patrimônio, integra a categoria de bem ambiental difuso (FIORILLO, 2003, p.187-190).

⁵⁵ Conforme o processo administrativo do INCRA n. 2141181/94-94, a primeira comunidade quilombola a ser titulada no país, em 1995, (Quilombo de Boa Vista – Oriximiná, PA) requereu a titulação coletiva do território,

Neste sentido, o modo de regularização da área quilombola assemelha-se ao instituto fundiário indígena, visto que, em ambos os casos, deve-se respeitar, necessariamente, “a pluralidade de formas de ocupação da terra, decorrente da diversidade sócio-cultural e étnica” (PAOLI apud LARANJEIRA, 2000, p.643), por outro lado diferencia-se, pelo fato de que aos quilombolas é atribuída a propriedade definitiva das terras, não podendo o Poder Público outorgar o domínio destas terras pelo fato de não as possuir, pois o domínio pertence aos quilombolas. Já as terras de índio, são de domínio da União, ocorrendo somente a posse e não a propriedade .

O Direito Fundamental de Regularização Fundiária Quilombola está disciplinado, atualmente, pelo Decreto 4.887/03⁵⁶, Portaria 98/07 do MC (revogou a 06/04) e Instrução Normativa 20/05 do INCRA (revogou a IN 16) que, de certo modo, expressam a democratização do acesso à terra e do direito à moradia, apresentando o procedimento especial de regularização fundiária quilombola⁵⁷.

Nos laudos antropológicos realizados antes de existir legislação infraconstitucional, considerava a auto-atribuição quilombola conforme as características que a comunidade se dava: identidade étnica de preponderância negra,⁵⁸ embora pessoas não negras possam viver nos quilombos; organização do trabalho familiar e coletivo; ocupações de longa duração com poucas mudanças estruturais; base geográfica comum aos grupos, onde as terras são identificadas como pertencentes à comunidade; convivência com os recursos naturais - fauna silvestre e extrativismo vegetal (MOURA apud COSTA, 2004, p.30), religiosidade - sentimentos de devoção e fé integrando o repertório social do grupo por calendários, capacidade de organização político-administrativa da comunidade, grau de conflito e antagonismo em relação a terra, relações de parentesco, laços de reciprocidade e solidariedade (INSTITUTO DE TERRAS..., 1998, p.116).

A atual legislação pátria, que trata sobre regulamentação agrária quilombola

pois tinha consciência que a titulação individual provocaria perda da identidade histórica do grupo (LARANJEIRA, 2000, p.594).

⁵⁶ O primeiro regramento infraconstitucional foi a Portaria 307/95 do INCRA que iniciou o procedimento de regramento fundiário quilombola; revogada pela Portaria 4.447/99 do MC que, por sua vez foi revogada pela Portaria 40/00 da FCP. Em 10/09/01 o Decreto Federal 3.912 passou a tratar do assunto, sendo revogado pelo Decreto Federal 4.887/03. Na esfera estadual, os Estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará reconhecem o direito quilombola à terra em suas constituições estaduais.

⁵⁷ A Resolução n° 34 dos Ministérios das Cidades, por sua vez, coloca em seus art. 5°, II que os municípios obrigados ao Plano Diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), devem demarcar os territórios quilombolas para proteção de seus direitos, ficando mais visível para destinação de políticas públicas.

⁵⁸ A comunidade é identificada pela sociedade circundante e pelos seus próprios integrantes como sendo negra. Este negro abarca os caboclos, mulatos e outros fenótipos que expressam a cor preta. Há uma simbologia associada à expressão da negritude, que marca a diferença sócio-cultural frente às sociedades vizinhas por meio de uma auto-caracterização enquanto comunidade negra (INSTITUTO DE TERRAS..., 1998, p.115).

(Decreto 4.887/03), abarca para tanto, as seguintes caracterizações de quilombolas: grupos étnico-raciais com critérios de auto-atribuição, trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. A identificação do grupo é efetuada, através do critério de auto-atribuição ou auto-reconhecimento,⁵⁹ significa que o próprio grupo se auto-define como quilombola, se expressa como tal, não havendo um classificador social imposto, basta uma comunidade se declarar quilombola, demonstrando trajetória histórica, relação territorial e ancestralidade negra⁶⁰.

Os quilombolas são grupos legítimos no que concerne aos aspectos históricos, sociais, culturais e políticos e, portanto, são auto-atribuídos como tal. Auto-identificação é elemento definidor da condição de grupo, cabe somente a ele se identificar, jamais ao Poder Público que carece de legitimidade para decretar a identidade étnica de um grupo social. O dever constitucional do Poder Público é garantir a propriedade quilombola e não determinar a condição do grupo.

O Decreto, a partir de uma leitura da especificidade quilombola, propõe que a regularização se dê pelo reconhecimento de propriedade coletiva-indivisa da terra, com cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Ressalta-se que a legislação considera que as comunidades quilombolas não percebem a terra como um bem privado, o território é de toda a comunidade, sendo complicado tratar do assunto na esfera do direito privado. Segundo Barcellos (2004, p.335) a percepção da terra e do direito que os quilombolas possuem sobre o território retoma, necessariamente, ao seu ancestral e ao quinhão de terra ocupada. A permanência na terra se dá por delegação de geração para geração, sendo o único meio de seu acesso. Para alguém permanecer no terreno é necessário que o descendente permita, pois é a ele que cabe a continuidade da ocupação, quem tem o domínio é quem assume o poder de mando. Não há a formalização da propriedade, mas um poder de comando reconhecido pela comunidade. Para Barcellos:

⁵⁹ Com o advento do Decreto 4.887/03 a auto-identificação e identificação da comunidade como quilombola, foram previstas. São expressamente impostas pelo Decreto como pré-requisito para dar início ao processo de regularização fundiária. O critério do auto-reconhecimento é utilizado em laudos antropológicos que estudam grupos sociais, com respaldo na ciência antropológica, com vistas à tradição, levantamento material e oral da história e por registros bibliográficos (SUNDFELD, 2002, p.89).

⁶⁰ A comunidade do Jarmy dos Pretos (MA) se autodenomina como sendo comunidade dos pretos, revelando seu pertencimento étnico e sua territorialidade. Esta forma de se conotar confere seu reconhecimento pelas sociedades vizinhas. Os “pretos” dizem que moram no “refúgio dos pretos livres” em contraposição às fazendas de escravos, consideradas “lugar da dor, do trabalho forçado e da sujeição” (O’DWYER, 2002, p.176).

A relação com a terra também se constrói através do trabalho. O dia-a-dia, o cotidiano na “roça” não é visto como uma forma de trabalho: é uma espécie de obrigação com a terra, pois ocupar a terra só tem sentido a partir de seu uso, a partir do momento em que a terra é capaz de fornecer alimentos para a família (2004, p. 338).

Assim, o território para as comunidades quilombolas, conforme diz Anjos (2004, p.203), não é tratada como uma simples área, a terra vai além:

para muito além de ser um conjunto de elementos naturais, ecológicos, cuja materialidade está ao alcance dos cinco sentidos, pois podemos ver seus contornos, suas formas e seus desdobramentos, ouvir seus sons e murmúrios, tocar seus vários corpos, cheirar seus inúmeros aromas e até provar os sabores dela e que dela brotam, a terra, além de ser este amontoado de matéria, configura-se um valor simbólico. Ela constitui-se em espaço vivido e vivenciado por grupos que nela constroem suas experiências de mundo, articulando a memória de seus antepassados com a recriação e reelaboração de suas tradições no cotidiano da atualidade.

Ribeiro (2003, p.88) coloca que se deve ter em vista o significado específico da terra para as comunidades quilombolas, sua essencialidade, observando que os embates que se travam acerca da regularização fundiária, embora pareçam jurídicos, na verdade, são políticos. Mesmo havendo um formato jurídico, o fundamento da luta é político, contra o capital. O solo é apropriado como insumo da produção capitalista, submetido às exigências do capital internacional e aos projetos de globalização econômicos nacionais, com resultantes perversas e formação de banidos e excluídos (RIBEIRO, 2003, p.88).

O interesse central dos quilombolas é a questão da terra para sua própria manutenção, sendo que o território

transcende a discussão econômica do valor de mercado e está além das classificações de valor jurídico como posse e propriedade. A terra é um ser vivo que abriga o sangue daqueles que vivem nela e dos que viveram e cujo cultivo é uma espécie de compromisso que está além do trabalho, é uma necessidade, tanto que o fracionamento da terra é visto como um “esquartejamento”, ou seja, a terra é um ser vivo, um corpo em interação com as pessoas que vivem sobre ele (BARCELLOS, 2004, p.345).

Pressupõe-se que a terra interage com os quilombolas como construtora de uma subjetividade. A relação com o espaço é tão forte que a terra adquire status de ente vivo, cujo fracionamento com cercas e aquisição da propriedade nos moldes privados “é tida como um sacrilégio que retalha, esfacela, “esquarteja” o seu corpo,” como se a cada recorte feito no solo se matasse um pouco da terra (BARCELLOS, 2004, p.345)⁶¹. “Quilombos” constituem

⁶¹ Os relatos de casos examinados mostram que comunidades quilombolas se mobilizam em defesa da sua terra. A Comunidade do Trombetas, passou a demarcar seu território por meio de placas de identificação da área, limitando geograficamente as terras, tentando impedir as transações econômicas a respeito de seu espaço, lutando para manter a morada e a reprodução social do grupo (ACEVEDO, 1993, p.214). Os quilombolas da

territórios de posse “ultra-secular, onde geralmente os limites são historicamente passados de geração a geração, comportando modos de uso da terra variados” onde se une o comum e o particular, sendo quase impossível lotear as terras sem que isso converta prejuízos econômico-sociais para a comunidade (MOURA apud COSTA, 2004, p.29).

Considerando-se isso, a terra é registrada em nome da associação da comunidade, conforme prevê o Decreto 4887/03. Neste contexto idealiza-se o reconhecimento de propriedade em nome da associação quilombola. Assim a regularização fundiária tem dois requisitos: o grupo deve assumir-se como quilombola e o registro da terra é feito em nome da associação.

3.2.2 Os impasses na implementação das políticas de regularização fundiária

Há relatos de casos que apontam que quilombolas não gostam ou não querem ser designados ou reconhecidos como tal, situação que se repete em algumas comunidades do Brasil. Isto se evidencia no Quilombo de Sibaúma – RN, onde o “caráter de identidade diferenciada, tão prontamente postulado pelos órgãos oficiais, na maioria das vezes, não é assumido e valorizado” pelas comunidades, as quais não admitem que as denominem como quilombolas (LINS, 2006, p.3).

A comunidade vem a se posicionar de modo negativo diante das exigências internas e externas, de uma afirmação identitária que, até então, não era necessária. Ora, a diferença era naturalizada e o grupo era chamado de "negros de Sibaúma" e não de quilombolas. A partir do processo iniciado de reconhecimento da comunidade na esfera nacional, a configuração mudou bruscamente e obrigou os moradores a se posicionarem, reforçando os conflitos já existentes (LINS, 2006, p.28).

A mesma situação se deu com a comunidade do Quilombo do Laudêncio em São Mateus no ES, que considerou negativo o modo como foram retratados pela Rede Globo no filme “O último quilombo” (que recebeu prêmio nacional de telejornalismo), eis que, os

Família Silva também defenderam suas terras, só que contra decisão do Judiciário que determinou aos mesmos que desocupassem sua morada e entregassem as terras aos alegados proprietários. Frente a essa situação, os quilombolas receberam o oficial de justiça com barricadas de galhos, entulho e fogo, impedindo a entrada no local. Enquanto isso, o INCRA, a FCP, os promotores estaduais e federais com advogados do MNU impetraram recursos para suspender a ordem de retirada dos quilombolas, mantendo a posse. Tal recurso foi procedente, em julho de 2005, pelo juiz da Vara Ambiental que reconheceu e assegurou a posse da “Associação Kilombo Família Silva” sobre a área em conflito. A Família Silva se tornou referência da luta dos quilombolas urbanos, tal como o quilombo do Arenal, localizado no centro de POA e o quilombo de Ladeira do Sacopã, localizado próximo à Lagoa Rodrigo de Freitas no RJ, os quais enfrentam os mesmos problemas de tentativas incessantes de expulsão (OSÓRIO, 2005, p.65-66). O caso da comunidade Jamary dos Pretos, localizada no Município de Turiaçu (MA) também luta na proteção do território, contra interesses antagônicos de vizinhos “que pretendem uma apropriação privada das terras pertencentes ao povoado” (O'DWYER, 2002, p.173).

mostraram como um grupo atrasado, comparando-os com relações sociais em curso, não os tratando com o devido respeito e deturpando a sua realidade (O'DWYER, 2002, p.27).

No Mocambo em Porto da Folha (SE), apesar da comunidade já ter sido reconhecida como quilombola e haver integrantes que se denominam como tal, há uma minoria do grupo que nega o rótulo. Isto se dá pelo fato de que, parte do grupo, se recusa como negro em negação à cor da pele, ato interiorizado pela discriminação que sofrem da população local (ARRUTI, 2006, p.87).

Nota-se a lógica da questão da “identidade quilombola” pelas palavras de um quilombola da comunidade do Mocambo em Porto da Folha – SE:

[...] é difícil encontrarmos uma comunidade que diga “eu sou quilombola”. Só quando há autoreconhecimento, autodiscussão com o Movimento Negro, quando há um trabalho de base – aí sim você vai encontrar. Mas uma comunidade que nunca foi visitada, que seja pouco acessível ou pouco conhecida, jamais vai dizer que lá é um quilombo [...]. Eu digo que sou quilombola porque é um resultado do trabalho do Movimento Negro, com pesquisas e documentos. Conseguimos documentos desde 1792 e eles explicam para a gente que naquela época existiam quilombos naquelas localidades. Vimos, então, que ali existiu um quilombo, porque eu não acredito que naquela época todos nós fôssemos do fazendeiro, alguém era revolucionário e a minha família era revolucionária porque eu sou revolucionário, então por isso eu sou um quilombola (apud ARRUTI, 2006, p.83).

Conforme O'Dwyer, as comunidades quilombolas passam a se identificar como tal e reivindicar direitos a partir do alcance de um nível de consciência e organização política. Na concepção de alguns quilombolas como os de São Laudêncio, localizados no Município de São Mateus no ES, quilombo é uma organização político e social dinâmica eis que tal comunidade passa a ser quilombo na medida em que conhecimentos dos mais velhos são passados para os mais novos num processo de conscientização. Os mais velhos são considerados fontes de conhecimento, havendo dimensão afetiva e retorno às origens históricas (2002, p.159).

Deste modo, pode-se adotar a concepção de Sider (apud ARRUTI, 1997, p.22) na qual os grupos étnicos não são preservados e sim, criados. Não se trata de recuperação étnica, mas, organização de grupos políticos que mobilizam elementos de identidade comum de caráter local que remete ao mesmo passado da escravidão e submissão com o objetivo de alcance de novos recursos, principalmente, reconhecimento formal do território.

Ao mesmo tempo que o termo quilombo carrega o estigma da escravidão, tal termo passa a ganhar positividade e os termos “preto” e “negro”, muitas vezes recusados, seja por etnicismo ou estigmatização, passam a ser adotados pelas comunidades quilombolas num

viés político - na formação do agrupamento autônomo com interesses e reivindicações comuns. Neste sentido, Arruti observa que;

as fronteiras entre quem é e quem não é da comunidade, quase sempre muito porosas, passam a ganhar rigidez e novos critérios de distinção, genealogias e parentescos horizontais passam a ser recuperados como formas da comprovação da inclusão ou não de indivíduos na coletividade. Ao mesmo tempo, a maior visibilidade do grupo lhe dá uma nova posição em face do jogo político municipal e, por vezes, estadual. Enfim, a adoção da identidade de remanescentes por uma determinada coletividade, ainda que possa fazer referência a uma realidade comprovável, é, com muito mais força, a produção dessa própria realidade (1997, p.18).

Este autor evidencia que “o processo da assunção do grupo enquanto quilombola inicia-se a partir da disputa por recursos – principalmente à terra e só então, junto ou após, quando a bandeira de reivindicação passa a ser o art. 68 do ADTC, as questões de cultura e origem vêm à tona, tornando objeto de reflexão comunitária”⁶² (ARRUTI, 1997, p. 22).

A mobilização desses elementos de identidade leva a uma nova relação com o passado [...], num esforço de reconstrução de uma continuidade na maioria das vezes perdida, levando ao que Hobsbawm e Ranger chamaram de “invenção de tradição”, isto é, uma reapropriação de velhos modelos ou antigos elementos de cultura e de memória para novos fins, em que o passado serve como repertório de símbolos, rituais e personagens exemplares que até então poderiam ser desconhecidos pela maior parte da comunidade. Mas ao falarmos de invenção cultural [...] é preciso estarmos atentos ao caráter de invenção que constitui qualquer agrupamento social e a própria definição de sociedade (WOLF, 1988), para não se atribuir a esse movimento analítico um sentido negativo, associado às idéias de falsidade, manipulação, artificialismo, etc (ARRUTI, 1997, p.23).

Assim, o *modus vivendi* do grupo, pode ser reinventado ou retomado, é o que contribui para dotar identidades de importância normativa, afetiva e valorativa, aparecendo uma “comunidade imaginada”, isto é, um sentimento de unidade, de pertencimento e destinos comuns (ARRUTI, 1997, p.24).

É necessário reconhecer que, se os movimentos de re-significação e mesmo de adoção e empréstimo de atributos identitários - sejam eles elementos de cultura ou de origem - histórica - memória comum - são situacionais, os próprios elementos e a possibilidade de operar essas re-significações, adoções ou empréstimos não o são [...] devemos reconhecer a relação dialética que se estabelece entre o herdado e o projetado, entre passado e futuro que, no curso das interações, submete elementos de cultura, de estrutura e de memória a re-significações e re-atuações. A constatação das permanências, dos sincretismos e das contrastividades não serve mais como resposta, mas como ponto de partida. [...] É apenas aparentemente paradoxal reconhecer que identidades legítimas foram inventadas um dia, ou que tradições, memórias e identidades inventadas são legítimas, já que, [...] as

⁶² Conforme a experiência de campo de Arruti, estes fatos ocorreram com as comunidades quilombolas Kalunga (GO), Rio das Rãs, Sacotiaba (BA), Oriximiná (PA), Vale do Ribeira (SP) e Mocambo (SE) (1997, p.22).

rupturas estão [...] contínuas com relação a uma tradição histórica. O que marca essa ruptura e a presença da inventividade social é o fato de que toda tentativa de preservar ou recuperar tradições está, dada a impossibilidade de manter o passado como algo permanentemente vivido, destinada a se transformar em “tradição inventada” (ARRUTI, 1997, p. 23).

Este procedimento de invenção seria o de transformar “o fim da história no fim da ação histórica, naturalizando a relação entre o que a história fez dos sujeitos e dos grupos e o que ela lhes pede para fazer” (ARRUTI, 1997, p.25). A história quer que os quilombolas representem política, cultura, história – o que se supõe o sentido heróico quilombola, transformados em símbolos de luta, sem contar o que a própria história tenha feito antes com aquelas comunidades. Por isso, se auto-reconhecer como quilombola, um ato importante para garantia da terra, ao invés de ser ato natural, ao contrário obriga os quilombolas a entender e aceitar os novos papéis, agora, impostos por lei.

Neste sentido, cabe ressaltar que a história institucionalizada só se torna atuante

se o posto ou a designação ou a identidade em causa encontra quem a ache interessante e nela veja vantagens, mas também que nela possa se reconhecer para se responsabilizar por ela e a assumir, fazendo com que agentes ou grupos entrem na pele do personagem social que deles se espera e que eles esperam de si próprios (BOURDIEU apud ARRUTI, 1997, p.26).

Em relação às auto-identificações e identificações da comunidade como quilombola, expressamente impostas pelo Decreto 4.887/03, pode haver aí, um caráter relativo e situacional da “identidade”, tendo em vista que depende do contexto, questiona-se se está diante de identidades opcionais ou situacionais? Conscientes ou inconscientes? E, o que isto gera no pensar comunitário?

Conseqüência da auto-identificação pode ser percebida através do poder de mobilização e reorganização comunitária na busca ou demonstração de sua condição quilombola, o que até pouco tempo era acobertado em muitas comunidades pelo fato de ter sido considerado ilegal no sistema escravocrata. Se antes deveriam esconder sua condição, agora devem demonstrar enfrentando, ainda, um etnicismo arraigado na sociedade brasileira para, finalmente, buscar a concretização do Direito Fundamental à Moradia.

No momento em que a comunidade se assume como quilombola, implica na ocupação de um novo lugar na relação com as pessoas circunvizinhas, na política local - diante de órgãos governamentais - Poder Público, no imaginário social e no imaginário da própria comunidade. A partir do reconhecimento do Direito Fundamental quilombola à terra se reconhece formalmente grupos que até então foram deixados à margem dos direitos e um valor cultural novo que até então era desapercibido do próprio grupo. A designação de

comunidade como quilombola produz diversas mudanças que atingem diretamente a vida da comunidade, tanto nas relações que as rodeiam quanto nas relações entre si; seja na forma de disputas ou acomodações, reelaborando uma memória (ARRUTI, 1997, p.17,18,19).

Dadas as condições iniciais de restrição de uso da denominação “quilombola” na auto-identificação, o processo de auto-reconhecimento pode ser imposto ou, quando legítimo, pode ser um processo moroso e/ou conflitivo (retardando a materialização do direito de regularização fundiária) ou não necessariamente resultar na auto-identificação necessária para acessar à política pública em questão (pois política destinada à “quilombolas”).

Considera-se que um outro ponto crítico na aceitação da política de regularização fundiária refere-se ao caráter de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade que caracteriza a possibilidade da posse e de um domínio específico, somente previsto na legislação quilombola eis que determina a propriedade coletiva da terra com tais cláusulas. Considera-se que o direito quilombola a terra é um primado constitucional de um grupo específico. O grupo, busca a concretização de seu direito fundamental a uma moradia digna para preservação do seu *modus vivendi*, sem perturbações, sendo assegurado não só pela posse, como também pelo domínio, que deve ser visto como direito humano e não como simples direito privatístico de propriedade burguesa imposto por regras do Direito Civil.⁶³ Há também dificuldades para constituição da Associação, com elevados custos econômicos e burocráticos.

Segundo Osório (2005, p.24), o Decreto 4.887/03 avança na medida em que adota dispositivos previstos na legislação internacional de Direitos Humanos e proteção ao direito a terra e à moradia, estabelecendo critérios para a titulação. Todavia há sérias dificuldades que permanecem, principalmente no que diz respeito a conflitos fundiários tal como construções de barragens, oleodutos e outros mega-projetos que resultam no deslocamento forçado dos quilombolas para áreas impróprias.⁶⁴

⁶³ Cabe reconhecer que os títulos coletivos poderiam ser expedidos em nome da comunidade mediante a indicação de todos os seus componentes, aos quais corresponderia uma fração ideal da área total titulada, em regime pró-indiviso como pode ser feito na Usucapião Urbana, não havendo cláusulas restritivas (alienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade). Entretanto, a Usucapião Coletiva pode ser uma solução encontrada para os quilombolas urbanos terem suas áreas tituladas eis que o Decreto 4.887/03 se destina a quilombos rurais pois, a competência de atuação da matéria cabe ao INCRA. Para as comunidades que não se vêem como quilombolas ou negam tal designação, podem requerer o domínio de suas terras rurais (até 50 ha) por meio da Usucapião Especial, que contém o menor prazo, 5 anos de posse mansa, pacífica e ininterrupta. Neste caso, como o tamanho da área é inferior, considerando que as comunidades quilombolas geralmente possuem mais de mil hectares, dependendo do seu tamanho, pode cada um requerer uma parte de 50 ha, havendo uma espécie de lote.

⁶⁴ Todavia, se o Decreto contém algumas questões omissas, tal como resolver as dificuldades de construções de mega-projetos, as espécies de usucapião, por óbvio que, são mais omissas ainda, em se tratando de situações especiais, prevendo apenas a possibilidade de usucapir terras devolutas com algumas exceções.

3.3 Considerações sobre as políticas públicas e as comunidades quilombolas: questões de alcance e formato

A retórica de construir uma sociedade igualitária é percebida como fonte de solidariedade do Estado, tornando-se viável no momento em que este mesmo Estado se apresenta como estrutura institucionalizada daquela solidariedade e dos direitos da cidadania, situação que, parece estar sendo buscada pela atual conjuntura política do Estado.

Neste sentido, nota-se que os direitos quilombolas, pelo menos já foram reconhecidos formalmente, sendo assunto de discussões teóricas, estando, entretanto, um pouco distantes da eficácia material, o que depende do Estado aplicar as políticas públicas propostas e da população reivindicar.

A materialização dos direitos das comunidades tradicionais se vê limitada por problemas relativos a institucionalidade das políticas públicas que limitam seu alcance e seu formato.

Isso é claramente observado a partir dos tímidos resultados do Programa Brasil Quilombola. Nota-se que a SEPPIR tem inúmeros obstáculos para fazer com que a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial alcance as comunidades quilombolas. Há problemas operacionais e institucionais,

até aqueles impostos conscientemente ou inconscientemente pelas pessoas com poder de decisão. Com efeito, o racismo institucional existe no país e para combatê-lo faz-se necessário, além de disposição e convencimento, o compromisso com a construção de uma efetiva democracia racial. Como uma política pública não pode esperar pelo convencimento de cada um dos integrantes da máquina governamental, impõe-se a criação de mecanismos de ação e de monitoramento – à revelia, até mesmo da incompreensão de alguns setores do Estado” (IPEA, 2004, p.119).

Neste sentido é que se questiona, qual o alcance das políticas quilombolas à comunidade Recanto dos Evangélicos? E, será que o formato das políticas estão servindo ou beneficiando esta comunidade? Então, qual a materialização prática da política pública formalizada na comunidade analisada? Para esclarecer esses questionamentos, tratar-se-á do assunto no capítulo seguinte.

4 ENTRANDO EM CENA: A “DESCOBERTA” DA COMUNIDADE RECANTO DOS EVANGÉLICOS

4.1. Escravidão no RS e o caso da Comunidade Recanto dos Evangélicos

O estudo se dirige a uma comunidade quilombola situada na região central do Rio Grande do Sul⁶⁵. Para entender a origem e trajetória das comunidades negras neste espaço geográfico é necessário considerar não só a história da escravidão no Brasil, mas as características da povoação e do desenvolvimento no RS. Deste modo, remete-se à história da escravatura gaúcha.

O Rio Grande do Sul teve seus limites meridionais oficialmente indefinidos do século XVI ao XVII, incorporando-se tardiamente à América Portuguesa. A expansão se deu em busca de metais preciosos e mão-de-obra indígena com as expedições bandeirantes havendo também, missões jesuíticas. A ocupação do território gaúcho pelos portugueses se dá por interesse econômico e geopolítico segundo o princípio de que o território pertenceria aos monarcas que o habitassem primeiro, diante do fracasso de tratativas diplomáticas. Sendo assim, Portugal toma o terreno gaúcho e já traz consigo escravos, exportando outros milhares (BARCELLOS, 2004, p.29,30).

O Rio Grande do Sul conheceu desde os primórdios da invasão portuguesa o regime escravocrata. O comércio escravista sulino é anterior a 1780. Em 1858 o RS tinha 15% de sua população composta por escravos. A Fundação da Colônia de Sacramento pela Coroa Portuguesa (atual território Uruguai), em 1860, já contava com escravos africanos. Entre 1874 e 1884 o RS ocupou o 6º Estado com o maior número de escravos (MAESTRI FILHO, 1984, p.44).

O escravo gaúcho realizava diversos tipos de atividades: preparação da erva mate, criação, pastoreio, portuário, agricultura mercantil, construía cercas em pedra, produção de alimentos, usados nas frentes de batalhas e confrontos militares, substituía mulas, trabalhavam em curtumes, olarias e diversas atividades caseiras. O labor nas charqueadas poderia ultrapassar 16 horas diárias, perdurou por mais de cem anos e nem com a abolição da

⁶⁵ Ver anexo D - Mapa de Santa Maria e da localidade de Palma, retirado do Plano Diretor de Santa Maria.

escravidão foi cessado. O número de escravos nas charqueadas variava de 60 a 150. O tráfico internacional de escravos gaúchos perdurou por mais de 150 anos (MAESTRI FILHO, 1984, p.44).

Diante das condições desumanas impostas pelo regime escravocrata, no RS, como no resto do Brasil, surge o quilombismo; escravos fugidos formando sociedades livres, conhecidas como quilombos. Muitos deles permanecem na atualidade.

Conforme levantamento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do MDA, foram detectadas até o ano de 2004 doze núcleos de comunidades quilombolas na região central do RS: 2 núcleos em Cachoeira do Sul com 60 famílias, 3 núcleos em Formigueiro com 73 famílias, 1 núcleo em Nova Palma com 40 famílias, 2 núcleos em Restinga Seca, 1 núcleo em Santa Maria com 15 famílias, 2 núcleos em São Sepé com 41 famílias e um núcleo em Silveira Martins com 30 famílias.

O núcleo de Santa Maria, apontado também por Rubert (2005, p.113), é a Comunidade Recanto dos Evangélicos, localizado em Palma, 8º Distrito da cidade, próximo a Silveira Martins.

Observa-se que Santa Maria está perto da região da 4º Colônia⁶⁶ que recebeu massivamente imigração italiana para trabalho assalariado, a partir do fim do regime escravocrata. Nota-se que na mesma região também houve imigração alemã.

O Recanto dos Evangélicos situa-se em área de coxilha e várzea, cercado de plantações de soja e arroz, num terreno em declive pouco acentuado. O acesso se dá através da passagem por dentro das fazendas vizinhas, tendo originado uma servidão, que em 2007 se transformou em estrada.

Conta atualmente (ano de 2008) com 14 famílias, em torno de 50 pessoas que sobrevivem em 1,25 ha de área, tamanho de área ínfima se comparada com o que possuíam no passado. Terras que foram legadas por inventário, sem registro, no século XIX aos escravos, ascendentes da Comunidade. Portanto, trata-se de uma comunidade afrodescendente e descendente de escravos, designada como Quilombo.

O sobrenome das famílias da Comunidade, Penna, remonta a historicidade do legado das terras iniciando por Manuel Fernandes Penna. Manuel veio de Portugal, de Ribeirão da Penna, para Santa Maria em 1808. No Brasil, atuou como guarda-mor e recebeu uma sesmaria de terra. Teve vários filhos, dentre eles o José Fernandes Penna que era possuidor de quase que a totalidade das terras que hoje constituem Palma. José Fernandes teve

⁶⁶ Cidades que fazem parte: Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Dona Francisca, Agudo, Silveira Martins, Pinhal Grande e São João do Polêsine.

os filhos: João Maria, José, Francisca e Manoel. Manoel casou com Ambrosina e faleceu em 1902, deixando inventário com 830 ha de terras. Destes, 400 ha foram legados aos descendentes dos escravos de seu pai, José Fernandes Penna e o restante para os filhos e sobrinhos de Manoel (entrevista com integrante do Projeto Quilombo de Palmas).

Conta o senhor Carlos, 5º geração de Manoel Fernandes Penna vindo de Portugal, que as terras foram legadas aos descendentes de escravos pelo fato de que os escravos não fugiam, aqueles que fugissem não receberiam as terras como ocorria em outras fazendas. Segundo ele, os escravos de José Fernandes Penna eram em torno de 10, questionando historiadores que já falaram de 200 escravos (entrevista com integrante do Projeto Quilombo de Palmas).

Os escravos, ascendentes da atual Comunidade Recanto dos Evangélicos, trabalhavam na lavoura e na pecuária e recebiam chibatadas numa figueira que servia de palanque em caso de desobediência ao seu senhor⁶⁷. Por volta de 1857, o preço dos escravos na região de Palma era equivalente ao preço de 50 a 60 bois. Na região do quilombo, a imigração italiana iniciou por volta de 1877, com trabalho assalariado somente para os brancos (entrevista com integrante do Projeto Quilombo de Palmas).

Portanto, através do legado deixado por Manoel Maria aos escravos de seu pai, é que se origina a Comunidade Recanto dos Evangélicos, contando inicialmente com 400ha de terras. Nota-se que o integrante mais velho da comunidade é neto de um dos 4 ex-escravos que recebeu as terras⁶⁸.

Todavia, ao longo dos anos do século XX a Comunidade passou a ter seu território invadido por vizinhos que aos poucos foram esbulhando e se apossando do espaço. Além disso, há relatos de que algumas famílias tiveram que quitar dívidas alimentares com o Armazém, pagando-as com parte da terra⁶⁹. O Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município, entende que a Comunidade foi obrigada a entregar parte das terras e vendê-las por forte pressão dos proprietários de terra do entorno, “perdendo” assim, mais de 100 ha. Deste modo, a Comunidade ficou completamente ilhada e quase sem terra. Isso explica o fato da Comunidade contar, atualmente, com apenas 1,25 ha de área. É

⁶⁷ O Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural declarou na entrevista concedida a pesquisadora que onde se localiza a Comunidade era uma fazenda, “são remanescentes da Fazenda dos Penna que passou a ser designada de Fazenda de Palma. Nesta fazenda ainda tem a antiga senzala, os grillhões, palanque de açoites... uma estrutura que, talvez, seja a única que ainda se tenha”.

⁶⁸ Ver reportagem “Herança negra: Como vivem os descendentes de escravos em comunidades rurais da região”, do dia 24 e 25 de maio de 2008 no Jornal Diário de Santa Maria, p.7

⁶⁹ O Coordenador de Políticas Públicas do Município de Santa Maria, que também é membro do Projeto Quilombo de Palmas contou em entrevista à pesquisadora que quando a comunidade não tinha dinheiro para pagar suas dívidas alimentares, eram obrigados a pagar entregando hectares de terra.

uma comunidade com histórico peculiar, descendente de escravos que foram perdendo suas terras de modo gradativo para os fazendeiros vizinhos, como ocorre com a maior parte dos Quilombos do Brasil. Todavia, é uma comunidade resistente, tanto que sobrevive até os dias atuais (entrevista com Coordenador de Políticas Públicas).

Os vizinhos da comunidade já fizeram proposta de comprar ou trocar o espaço de 1,25 ha pertencente ao Quilombo Arnesto, por terrenos na beira da BR 287 mas, a Comunidade não aceitou pois considerou que ali é o chão onde tem a história deles, com marcos costumeiros como por exemplo, um cinamomo plantado onde a avó de um comunitário nasceu. Há marcos sociais valorizados pela comunidade (entrevista com Coordenador de Políticas Públicas).

Os integrantes da comunidade são predominantemente de cor negra, havendo um que outro de cor branca (este vem de fora da comunidade e se integra a ela a partir do casamento) eis que a maioria dos casamentos são entre parentes. Assim, prevalece a etnicidade afrodescendente. Entretanto, observa-se uma certa miscigenação a medida em que algumas poucas famílias afrodescendentes casaram-se com italo-descendentes, havendo pessoas com pele escura e com cabelos e olhos mais claros.

Há uma igreja evangélica “Deus é amor” na entrada do Quilombo, dirigida por um pastor não descendente da comunidade, tendo em vista que grande parte dos moradores aderiu àquela religião. A igreja se localizava na BR 287 há mais ou menos 2,5 Km da comunidade e passou a integrar a área da comunidade em meados de 1997, devido ao grande número de famílias que a freqüentava desde 1994 e pelo fato de que a igreja iria fechar por desentendimentos entre o obreiro e a secção regional. Assim, a Comunidade gostou da idéia do pastor em ter a igreja⁷⁰ dentro da comunidade, o que foi bem aceito pelos comunitários (entrevista com Coordenador Geral da associação da comunidade).

No Recanto dos Evangélicos, pode-se dizer que há dois conjuntos de casas (na parte alta e na parte baixa), ocorrem problemas variados, principalmente, no que tange à pobreza econômica. Grande parte das casas são de madeira havendo algumas de material misto (madeira e tijolo) com poucas peças. Utilizam fogões à lenha para cozinhar e aquecer as residências no inverno (que chega até 5 graus negativos)⁷¹. Em épocas de muita chuva a área fica bem úmida, mas não chega haver alagamento de todo o terreno.

⁷⁰ Primeiramente os cultos eram realizados ao ar livre, após foi construído um salão de madeira com a ajuda dos fazendeiros vizinhos e por último, construiu-se a igreja de material com ajuda da igreja e da própria comunidade, segundo relato do coordenador da associação.

⁷¹ Segundo o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, a primeira vez que ele esteve na Comunidade, em 2002, notou que a mesma ainda era muito primitiva, no sentido de vivenciar costumes dos

Os moradores referem-se a privações de moradia e saneamento, cobranças excessivas de água e luz, precariedade no serviço de saúde e falta de opção de trabalho. O Coordenador Geral da Associação da Comunidade falou, em audiência pública realizada no ano de 2006, sobre as dificuldades enfrentadas pelos comunitários com respeito a precariedade das casas, a escassez de trabalho e renda, falta de assistência à saúde e escola. Relatou que cada vez mais a situação de vida é dificultada. A fala do representante da comunidade evidencia, principalmente, o problema do desemprego, argumentado que, enquanto eles não têm a propriedade da terra poderia haver um projeto para promoção de emprego na comunidade.

Quanto a problemática relativa ao emprego e economia familiar, observa-se que a área de cultivo é pequena (14 famílias em 1,25 ha) e deste modo explora-se apenas a produção para complementar a subsistência. Dependem também, do extrativismo vegetal de lenha para cozinhar e aquecer as casa no inverno, o que foi proibido pela fiscalização do IBAMA⁷².

No que tange a questão de geração de emprego e renda, os vizinhos lindeiros do Quilombo, que possuem maior extensão de terras para plantio de arroz e soja, contratam alguns homens da Comunidade para realização de plantio e colheita nas épocas de safra. Segundo o Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas, a comunidade carece muito de trabalho. Apenas uns dois ou três integrantes homens da comunidade trabalham, e o labor se dá durante 3 meses, na plantação do arroz e do soja e, posteriormente, na colheita. O Coordenador de Políticas afirmou que muitas vezes ocorre de um comunitário trabalhar na fazenda vizinha e em troca ganhar umas 2 ou 3 cabeças de gado, deixando estas na fazenda e, continua trabalhando quase que de graça para o fazendeiro. Há uma relação de dependência do entorno que suga a força de trabalho de comunitários, havendo relação de empobrecimento gradativo da comunidade.

Segundo o Coordenador da Associação, em entrevista concedida em maio de 2008, os comunitários vão trabalhar nas fazendas vizinhas (lavoura) por R\$ 5,00 (cinco reais) por dia, às vezes até menos. Em época de colheita já ocorreu caso de acamparem nas fazendas e voltarem para casa (na comunidade) sem nenhum dinheiro, depois de ter feito todo o trabalho

antepassados. Chamou sua atenção uma mulher que cozinava embaixo de uma árvore num fogão de barro, uma tradição dos escravos.

⁷² O IBAMA já esteve algumas vezes no Recanto dos Evangélicos, a partir do ano de 2000, para impor a proibição de retirada de lenha do mato nativo, tendo em vista a possibilidade de crime contra o meio ambiente. Este órgão também esteve na vizinhança, seguindo a legislação ao proibir a queima de mato e pulverização de agrotóxicos, eis que já haviam contaminado a água da caixa e as hortas do quilombo, gerando problemas, inicialmente, respiratórios e oftalmológicos nas famílias. Os comunitários têm requerido e ganhado restos de pinho e eucalipto dos vizinhos para utilizarem como lenha (entrevista com família da Comunidade).

durante meses. Algumas mulheres trabalham de empregadas domésticas nas famílias do entorno, sendo que algumas delas já fizeram serviço de faxina na cidade. Os jovens ajudam na lavoura, faltando à escola nas épocas de plantio.

Assim, as plantações geram ocupação e renda por um período curto, com trabalho intenso e baixa remuneração. Todavia, constitui uma das principais fontes de renda da comunidade, eis que não há opções de trabalho e terra suficiente para plantação. Neste contexto há uma certa dependência de programas sociais e ajuda externa. Parte dos idosos contam com aposentadoria proveniente do INSS. Quase todas as famílias têm benefícios do Programa Fome Zero (CANTO, 2005). Segundo o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, muitas famílias da Comunidade dependem de ajuda de parentes que não vivem no Recanto dos Evangélicos e trabalham na área urbana e, de alguns “bicos”; não havendo outras alternativas de emprego e renda.

Além disso, observa-se problemas com a precariedade do serviço de transporte fornecido via concessão da Prefeitura à empresa privada, problemas na esfera do ensino escolar e falta de escola de ensino médio e uma certa “aculturação” de valores religiosos, o que aproximou a igreja “Deus é Amor” à comunidade, dando origem ao seu nome.

A Comunidade também tem a sobrevivência dificultada pelo fato de sua área ter sido cercada por plantações e ser destino de escoamento de chuvas e agrotóxicos das lavouras do entorno. Politicamente foi banida da associação de moradores constituída pela vizinhança e carece de atenção do Poder Público. Discriminada de todas as formas (preconceitos de cor, origem, economia), permanece à margem dos processos de representação e participação, excluída das decisões da localidade de Palma.

A Comunidade Recanto dos Evangélicos é uma comunidade ameaçada e órfã de políticas públicas, havendo mínima atenção do poder local ou preocupação com os problemas comunitários; apesar desta realidade estar aparentemente mudando, de modo lento e gradativo, conforme se analisará nos subcapítulos seguintes.

4.2 As intervenções no Recanto dos Evangélicos em busca da materialização de direitos através das políticas públicas

A partir da publicização da existência de comunidades quilombolas no país e incentivos federais viabilizando a consecução de Políticas Públicas em tais comunidades, despertou-se o interesse de diversos atores sociais para trabalhar nos quilombos em prol da materialização de Direitos Fundamentais. O Recanto dos Evangélicos tem sido um desses

quilombos brasileiros que recebe(u) atores sociais externos para realização de trabalhos e Projetos na comunidade.

A partir da coleta de dados realizada, pode-se observar que a Comunidade Recanto dos Evangélicos teve convívio com alguns atores sociais externos que, de certo modo, eram próximos e conhecidos dela (vizinhos, escola, armazém, igreja). Porém, cabe destacar que, possivelmente, o primeiro ator externo que se aproximou da Comunidade pelo fato de se tratar de uma comunidade quilombola foi um grupo de pessoas (integrantes do Movimento Negro e candidata à vereadora) com vistas a destinação de verbas advindas da FCP para melhorias na comunidade. A visita deste grupo foi no início do ano de 2003, marcada com a promoção de um almoço com risoto, questionando a Comunidade sobre suas reivindicações e necessidades, o que fora anotado pelo grupo. Ocorre que, esta foi a única visita realizada por este grupo à Comunidade⁷³.

No ano de 2004 registra-se a atuação da Subprefeitura de Palma na comunidade através de uma unidade móvel de saúde, que ia mensalmente realizar consultas médicas básicas às famílias. Também houve em 2004, o início de implementação do Projeto “Cidadania” por funcionária da EMATER, mas que durou pouco tempo tendo em vista que esta foi transferida de cidade⁷⁴ (entrevista com comunitários e coordenador da EMATER).

Ainda no ano de 2004 houve a intervenção de dois professores universitários no Recanto dos Evangélicos a pedido de um Bispo negro⁷⁵ da cidade de São Gabriel. A partir desse pedido ocorreram duas reuniões em São Gabriel, momento em que os professores combinaram de atuar nas comunidades quilombolas de São Gabriel e Santa Maria, cada um deles com um Projeto em cada comunidade. Em São Gabriel realizou-se Projeto de Extensão registrado por professor da URCAMP e em Santa Maria foi registrado projeto de extensão multidisciplinar na UNIFRA. Os Projetos seriam então, com o intuito de buscar a garantia de direitos fundamentais tal como reunir pré-requisitos necessários para a regularização fundiária (entrevista com professor do Projeto Arnesto).

A primeira visita realizada pelos professores na Comunidade Recanto dos Evangélicos foi acompanhada por uma integrante do Movimento Negro, na época, e por uma

⁷³ Informação obtida pela autora, durante o Projeto Arnesto Penna, junto à ex-integrante do Movimento Negro. Na entrevista com o Coordenador da Associação Comunitária, em 2008, e outro integrante da comunidade, estes disseram desconhecer tal iniciativa.

⁷⁴ Em entrevista com o Coordenador local da EMATER este disse que havia uma colega (a qual foi embora para outra cidade) que trabalhou com comunidades quilombolas, realizando levantamento na região e enviando relatório para a EMATER central em busca de apoio financeiro. Algumas comunidades conseguiram, mas o Recanto dos Evangélicos não foi contemplado.

⁷⁵ Este Bispo pediu ajuda para a Comunidade ao Bispo de Santa Maria que, por sua vez, comunicou aos professores no Núcleo de Prática Jurídica da UNIFRA, via Diocese.

funcionária aposentada da UFSM que fazia parte do Conselho Municipal de Segurança Alimentar do Município e que já havia visitado a Comunidade. Nota-se que, na percepção do Coordenador da associação comunitária, essa foi a primeira vez que foram agentes externos para conversar com a comunidade sobre “descendentes de escravos” e “quilombo”.

O projeto registrado na UNIFRA foi denominado “Arnesto Penna Carneiro”. A partir dos trabalhos realizados por este Projeto, considera-se que ele foi protagonista⁷⁶ da intervenção externa no quilombo no período de 2005, 2006 e 2007. A atuação do Projeto buscou o atendimento de “necessidades básicas da comunidade” incluindo tanto demandas expressas pelos moradores quanto necessidades “percebidas” pelos agentes externos, conferindo ênfase à regularização fundiária.

O Projeto Comunidade Arnesto Penna Carneiro teve como objetivo geral “Oportunizar à Comunidade Recanto dos Evangélicos a efetivação de seus direitos fundamentais, tais como: direito à educação, à cultura, ao emprego, à saúde, à terra, à propriedade e às políticas públicas; a fim de instrumentalizar socialmente e juridicamente o seu reconhecimento como comunidade quilombola”. Os objetivos específicos foram: “implementar a linha de sub-Projetos que abarquem as necessidades da Comunidade, tais como: educação e cultura, geração de emprego e renda, saúde e previdência, infra-estrutura e finanças; e legislação e políticas públicas; efetuar convênios e parcerias com entidades públicas e privadas para o desenvolvimento conjunto das estratégias específicas dos Projetos; registrar a comunidade sob a forma de associação no ofício competente para regularização fundiária de sua área; promover oficinas de resgate cultural e histórico da comunidade, e artesanato com valorização dos fazeres e saberes locais; implementar programas de saúde e educação”⁷⁷ (CANTO, 2004, p.4).

⁷⁶ O Coordenador da associação comunitária diz que “tudo começou” em 2004 com a intervenção do Projeto Arnesto Penna, contando sobre a intervenção de agentes externos e a designação de “quilombo”.

⁷⁷ As cinco linhas de sub-Projetos são: O Sub-Projeto de Educação e Cultura deve ter como objetivo promover ações de inclusão via educação, através de todas as modalidades oficialmente reconhecidas e alternativas, tais como alfabetização, EJA, EAD, pré-vestibular, cursos técnicos, sistema de quotas, educação popular e de rua. Deve promover ainda, o resgate da cultura afro através de oficinas artísticas, tais como: artes visuais/plásticas, artes cênicas, música, dança e letras; palestras e seminários sobre a história africana e brasileira e, proporcionar espaço para artesanato, valorizando os saberes locais. O Sub-Projeto de Geração de Emprego e Renda deve viabilizar a execução de atividades voltadas à qualificação e reabilitação profissional, com o apoio de iniciativas públicas e privadas, sob a forma de oficinas e sub-Projetos, pautados tanto quanto possível, nos princípios associativos e cooperativos, da economia solidária, agroecologia, artesanato e valorização da cultura da comunidade com seus saberes e fazeres particulares e a eles inerentes. O Sub-Projeto de Saúde e Previdência deve implantar as ações de natureza pública, voltadas a promoção da saúde física e mental – preventiva e curativa, convencional e alternativa, bem como garantir o acesso a condições dignas de vida aos membros da comunidade, tanto na velhice, como nos episódios que impossibilitem o exercício da subsistência. O Sub-Projeto de Infra-estrutura e Finanças deve procurar zelar pela manutenção em dia da escrituração das despesas e receitas da Associação, em especial, dos encargos financeiros e sociais porventura incidentes sobre suas atividades, além da elaboração e publicidade dos balancetes e balanços, orientando a comunidade em relação a sua economia.

O Projeto “Arnesto Penna Carneiro”, no ano de 2006, passou a ser registrado na UFSM com algumas modificações, eis que o professor Coordenador foi realocado de instituição e pelo fato da universidade anterior não ter dado nenhum apoio financeiro⁷⁸. Nota-se que, como se tratava de projeto de extensão, no seu início havia trabalhos e visitas semanais na comunidade sendo que, com o decorrer do tempo, as ações interativas foram ocorrendo em encontros menos frequentes, tal como quinzenalmente, e no fim do projeto a visita à comunidade passou a ser mensal. As reuniões eram realizadas na igreja da comunidade ou no pátio comum, perto da entrada do Quilombo.

Embora o Projeto “Arnesto Penna Carneiro” tivesse uma certa proeminência no período inicial, durante os anos de 2006 e 2007 atuaram no Quilombo, também, o Projeto de pesquisa “Quilombo de Palmas: gênero e etnicidade no caminho da cidadania”⁷⁹, registrado na UFSM e coordenado por professora desta instituição, ocorrendo, por conta do projeto, algumas visitas à comunidade. Os objetivos do Projeto foram: “Aproximar a temática da etnicidade, na comunidade de Quilombo de Palmas-RS, com as questões de gênero e identidade; Promover ações que fortaleçam a cidadania e incrementem o desenvolvimento local sustentável; Identificar e analisar, por meio da história oral e etnografia, os aspectos remanescentes da cultura e identidade da comunidade quilombola; Diagnosticar, através da investigação da trajetória feminina dentro do Quilombo de Palmas, aspectos simbólicos da família, sociedade, educação e religiosidade do povo negro; Mapear, através dos paradigmas do direito e do direito étnico, as condições de cidadania impostas ao Quilombo de Palmas.” (MELO, 2005, p.3).

Nota-se que, com a criação da Coordenadoria de Políticas Públicas pela Prefeitura Municipal de Santa Maria no fim do ano de 2005, também foi criado, pelo Movimento Negro,

Deve promover mutirões de construção, busca de doações e apoio para sedes, Projetos de arquitetura e engenharia, valorizando o material originariamente utilizado pela comunidade e a cultura local. O Sub-Projeto de Legislação e Política Públicas deve articular parcerias com o Poder Público e a iniciativa privada, com vistas à efetivação de política públicas em todas as áreas de interesse da comunidade, e assessoria jurídica, em especial quanto à regularização fundiária das áreas por ela original e tradicionalmente ocupadas; assim como, consultoria preventiva e advocacia em quaisquer ações que envolvam a comunidade e seus integrantes (CANTO, 2005, p.6).

⁷⁸ A UNIFRA (Universidade Franciscana) não propiciou nenhum aporte financeiro para o Projeto Arnesto Penna, mesmo tendo sido requerido pelo Bispo a intervenção na Comunidade. Também não fez nenhuma manifestação para que o Projeto continuasse naquela instituição. Teve um caso que se necessitava de cópia do estatuto da Universidade e CNPJ para a doação de tijolos por parte de uma empresa, mas, como a UNIFRA não forneceu não ocorreu a doação. Além disso, essa universidade se beneficiou da Comunidade como campo de estágio para alunos tal como os acadêmicos do curso de Terapia Ocupacional.

⁷⁹ As questões de pesquisa são: As mulheres da comunidade dos quilombos são responsáveis pela maior parte da manutenção das tradições e cuidados com a família, propriedade e religiosidade; O resgate da identidade e da história da comunidade negra permite a valorização da cidadania e o empoderamento das mulheres responsáveis pela reprodução cultural; A ampliação do conceito de cidadania gera mecanismos para o desenvolvimento local; A ausência de relatório sócio-antropológico cria barreiras para a legitimidade institucional do quilombo (MELO, 2005, p.4).

um grupo de trabalho de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial⁸⁰ composto por 27 representantes mas, não se teve conhecimento da atuação deste grupo na Comunidade apesar dele prever plano de ação para quilombolas.

Posteriormente registra-se a elaboração de um Projeto de geração de emprego e renda de funcionária aposentada da UFSM e membra do Conselho Municipal de Segurança Alimentar do Município para editais relativos a obtenção de fundos em prol do desenvolvimento econômico da comunidade, em 2006 e 2007. Esse Projeto foi visava arrecadar fundos para a comunidade montar por exemplo, hortas e estufas. Contou com a parceria da Coordenadoria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra da Prefeitura de Santa Maria. O Projeto selecionado para ganhar verbas foi o de estufa de tomates, financiado pela Petrobrás, em 2007. Segundo o Coordenador da Coordenadoria de Políticas, o projeto recebeu o valor de 50 mil reais. Conforme vereador integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, o dinheiro arrecadado pelo Projeto proveio diretamente do Governo Federal via UFSM.

Convém destacar que a Ministra da SEPPIR esteve em Santa Maria em agosto de 2006 participando de um seminário sobre negritude e educação. Nesta ocasião, acompanhada do Coordenador de Políticas Públicas do Município, a Ministra falou sobre as ações da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e apresentou o Programa Brasil Quilombola. Também entregou ao Prefeito uma listagem com o nome de comunidades quilombolas que foram certificadas pela FCP no RS, dentre elas está o Recanto dos Evangélicos⁸¹. A Ministra também visitou esta comunidade para conhecer os comunitários.

Ressalta-se ainda, o fato lembrado pelo Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas de que o Senador Paulo Paim esteve nas Comunidades de São Miguel e Martimianianos de Restinga Seca no ano de 2007 para fortalecer os pleitos dos quilombolas da região. Assim, ficou acertado que seriam enviados Projetos para emendas parlamentares com intuito de fortalecer as comunidades quilombolas de Restinga, Formigueiro, São Sepé, Cachoeira, Nova Palma e Santa Maria. Neste encontro também participaram alguns comunitários do Recanto dos Evangélicos.

A partir do Projeto Arnesto Penna, com contribuições dos demais Projetos e informações coletadas pela pesquisadora houveram diversas intervenções realizadas na

⁸⁰ Ver notícia da Prefeitura: “Grupo de Trabalho discute políticas públicas para o negro em Santa Maria”. Disponível em www.santamaria.rs.gov.br.

⁸¹ Ver notícias da Prefeitura: “Ministra Interina da Igualdade Racial participa de II Seminário Educação e Negritude” e “Ministra da Igualdade Racial é recebida pelo Prefeito Werner Rempel”. Disponível em www.santamaria.rs.gov.br.

comunidade, no ano de 2005, 2006, 2007 e 2008, que serão descritas enfatizando-se seus objetivos, formato, alcance e eficácia, seguindo a sistemática do capítulo 3 com seqüência temática do PBQ, analisadas a seguir.

4.3 Avaliando o alcance das políticas públicas e seus efeitos no Recanto dos Evangélicos

4.3.1 Intervenções no âmbito da regularização fundiária

Inicialmente cumpre esclarecer que, conforme levantamentos realizados, as terras originárias pertencentes à Comunidade Recanto dos Evangélicos perfaziam 400 ha⁸², restando atualmente apenas 1,25 ha.

As iniciativas pioneiras em prol da regularização fundiária da Comunidade foram do Projeto Arnesto Penna Carneiro. Este Projeto realizou atividades que envolveram a mediação institucional para regularização fundiária na comunidade.

Após consultas a representantes da comunidade sobre o histórico da área e descendência das famílias, reafirmou-se que constituía território passível de identificação como quilombola. Neste contexto, foram feitas palestras explicativas junto aos comunitários sobre a situação quilombola no país e alternativas para reconhecimento de seus direitos. Nas palestras foram explicitados os diversos requisitos necessários para regularização fundiária destacando-se: levantamento do histórico da comunidade, levantamento topográfico da área e organização da associação⁸³.

O Projeto Arnesto Penna Carneiro se responsabilizou por agilizar documentos requeridos em processos de regularização fundiária quilombola tais como: estudo topográfico da área atual e passada (realizado parcialmente por engenheiro integrante do Projeto) mediante levantamento topográfico, busca de certidões em cartórios (onde se constatou que não há registro das fazendas que ficam ao entorno da Comunidade) e levantamento de relato oral de comunitários acerca do uso da terra por ascendentes, os quais foram confrontados com dados de registros constantes no cartório de imóveis; reunião de estudos feito por integrante do Projeto Quilombo de Palmas acerca da árvore genealógica da comunidade e historicidade

⁸² O Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural disse que a área da Comunidade ultrapassava 100 ha. Estudos recentes (abril de 2008) do grupo de trabalho da UFSM, nomeado pelo INCRA, declara que a Comunidade recebeu em torno de 400 ha. Este último dado se confirma conforme entrevista com professor do Projeto Arnesto Penna, que declarou saber sobre a história oral da comunidade e que foram doados 400 ha. O dado se reafirma segundo o neto do antigo dono das terras (comunitário mais idoso do Recanto) que originou a comunidade, dizendo que foram doados 400 há.

⁸³ Ver anexo E - Etapas simplificadas do procedimento de regularização fundiária quilombola

do território; organização de documentação para constituição da associação e constituição da associação.

As discussões em torno da criação da associação comunitária foram feitas mediante realização de reuniões com a comunidade onde a criação da associação foi colocada como requisito para recuperação da área original, conforme preceitua a legislação. No dia 13 de agosto de 2005 foi finalizada a redação do estatuto da comunidade, sendo que a associação ficou denominada “Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro”, em homenagem ao ascendente da comunidade que recebera as terras.

O Prefeito Municipal de Santa Maria, no dia 14 de outubro de 2005, editou portaria que reconheceu expressamente a Comunidade Recanto dos Evangélicos como quilombola.

Após a aprovação do estatuto houve encaminhamento de documentações e pedido de ratificação do auto-reconhecimento para a FCP por parte do Coordenador Geral da associação e integrantes dos Projetos Arnesto Penna e Quilombo de Palmas e, Coordenadoria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra da Prefeitura. Em 19 de junho de 2006 a FCP ratificou o Recanto dos Evangélicos como comunidade quilombola, tendo sido publicado no Diário Oficial da União em 28 de julho de 2006 ⁸⁴.

No mesmo período foi encaminhado, pelo Projeto Arnesto, o registro da Associação no Cartório de Protestos Cambiais (com concessão de gratuidade devido a condição dos associados como carentes) e, posteriormente, encaminhado à Receita Federal para criação de número de CNPJ. O registro do CNPJ prolongou-se por quase um ano devido a burocracia da instituição. Assim, para acelerar o procedimento, integrantes do Projeto Arnesto recorreram à intervenção do Poder Municipal através do Secretário de Habitação junto a Receita Federal⁸⁵.

O Projeto Arnesto também procurou acompanhar a elaboração de contas da associação, orientando a comunidade em relação a sua economia. Buscou ajuda institucional

⁸⁴ É curioso observar que a FCP reconheceu como comunidade quilombola a Arnesto Penna Carneiro (publicada no Diário Oficial da União de 28/07/06) e a comunidade Recanto dos Evangélicos (publicado no Diário Oficial da União de 13/03/07) como se tratassem de comunidades distintas. Todavia, trata-se de uma única comunidade: Recanto dos Evangélicos - que tem sua associação denominada de Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro. Esse equívoco pode ser visualizado em www.palmares.gov.br, no link comunidades reconhecidas. Talvez isso tenha se dado em virtude de controvérsias a respeito do nome da comunidade, conforme se observará no subcapítulo 4.6.2.

⁸⁵ Ver notícia da Prefeitura: “Secretário de Habitação solicita regularização de área do Quilombo de Palma à Receita Federal”. O título não corresponde aos fatos na medida em que não é regularização de área mas sim, agilização para geração do número de CNPJ para posterior inclusão no processo de regularização da área.

para doação de materiais de construção para a sede e doação de materiais para oficinas de artesanato.

Somente no início de 2006, após a constituição da associação e reunião de diversos documentos é que se requereu formalmente ao INCRA de POA o início do processo de regularização fundiária⁸⁶.

Nota-se que, antes de ser enviado o requerimento de regularização fundiária ao INCRA, ocorreram reuniões do Projeto Arnesto com o Poder Público Municipal (representantes das Secretarias de Obras, Habitação e Coordenadoria de Políticas Públicas) em que se discutiram os tipos de regramento agrário. Nestas discussões houve impasses sobre meios de legalização da terra, eis que foram levantadas hipóteses do Recanto ser regrado pelo Estatuto da Cidade ou pela Usucapião Coletiva, obtendo-se de forma mais rápida a regularização da área. Todavia, considerou-se que o regramento específico para comunidades quilombolas seria o mais viável, tendo um voto contra.

No dia 1º de novembro de 2006, após requerimentos de reunião com a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, por parte do Projeto Arnesto, realizou-se uma audiência pública na Câmara para discutir necessidades enfrentadas pela comunidade, principalmente a questão da regularização fundiária⁸⁷, com vistas a encaminhar relatório para a Prefeitura, INCRA e Promotoria de Defesa Comunitária⁸⁸ com vistas a sensibilização destas instituições para a questão.

A Audiência promovida pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara contou com a presença da comunidade, de integrantes dos 3 Projetos que atuavam no quilombo, subprefeito de Palma, representante da Secretaria de Habitação e da Secretaria de Assistência Social e da Prefeitura, Coordenador da Secretaria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra, Superintendente Regional do INCRA de POA, um integrante do Movimento Negro e representante da 6º Brigada Militar.

O superintendente regional do INCRA relatou na audiência pública a situação de algumas comunidades quilombolas do RS nas quais se iniciou o processo de regularização

⁸⁶ Após tentativas infrutíferas, no início de 2005, de conversação com o INCRA de Santa Maria para regularização da área da comunidade, tendo em vista que tal órgão declarou não ter conhecimento sobre o assunto, se passou a ter contatos com o INCRA de POA da metade para o fim de 2005, via e-mails e telefone.

⁸⁷ Ver notícias da Prefeitura: “Superintendente do INCRA fará vistoria no Quilombo de Palma junto a representantes da Prefeitura” e “Coordenadoria de Políticas para a comunidade negra acompanha grupo de quilombolas da região em debates de São Gabriel”. Disponível em www.santamaria.rs.gov.br.

⁸⁸ Em entrevista a pesquisadora, o MP declarou que pode contribuir no processo de regularização fundiária já que é guardião da dignidade da pessoa humana, dos interesses coletivos e da legalidade, realizando levantamento de área, histórico comunitário e ainda, pode ele mesmo ajuizar ações para que seja reconhecido o direito à propriedade da terra.

fundiária. Declarou o interesse em realizar convênio com a UFSM para estudo sócio antropológico no Recanto dos Evangélicos com o intuito de compor o relatório técnico de identificação e delimitação do território. Considerou que a regularização fundiária é uma medida importante mas, não é a solução definitiva dos grandes problemas que se encontram nas comunidades quilombolas não só do RS como de todo o Brasil, necessitando de aporte rigoroso de políticas públicas e atenção à direitos de cidadania destes povos, situação que se aproxima da problemática indígena. Disse ainda, que a comunidade não pode estar sozinha nesta luta, que existe a Associação Quilombola do RS e o Movimento Quilombola que pode se engajar junto à comunidade, assim como faz o MST quando acampa no INCRA para pressionar na resolução de impasses.

Ocorre que a pauta da audiência pública não foi encaminhada aos órgãos previstos. A vereadora integrante da comissão declarou que deixou pronto o relatório para ser encaminhado antes de seu afastamento voluntário para Brasília. Nota-se que a Comissão é composta por três vereadores e um fora substituído. Além disso, não há espaço físico para a Comissão na Câmara. Em 2007, quando se procurou saber sobre o encaminhamento do relatório, um vereador informou que não fora encontrado, nem sequer os outros documentos relativos à audiência. Assim, pelo que parece, foram extraviados.

No fim do mês de março de 2008, o superintendente do INCRA de POA declarou o início do procedimento de regularização fundiária, após dois anos do pedido formal realizado pela comunidade em conjunto com os Projetos Arnesto e Quilombo de Palmas e, Coordenadoria de Políticas Públicas. O INCRA decidiu atuar em convênio com a Prefeitura e grupo de trabalho⁸⁹ da UFSM para iniciar o laudo sócio antropológicos com relatório da situação jurídica da área.

Portanto, pode-se dizer que o direito à regularização fundiária desta comunidade quilombola, há pouco tempo, começa a ter reconhecimento formal. Entretanto, ainda não se vislumbra a materialização do alcance deste direito.

4.3.2 Intervenções no âmbito da infra-estrutura

Um dos focos de ação dos agentes externos se refere aos esforços pela melhoria das condições de infra-estrutura na comunidade.

⁸⁹ O grupo de trabalho é composto por: dois geógrafos, um advogado (Coordenador do Projeto Arnesto), Coordenadora do Projeto Quilombo de Palmas, integrante deste Projeto que também é Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra da Prefeitura e uma antropóloga.

4.3.2.1 A questão da água

A água utilizada pela comunidade abastece os domicílios individualmente e provém de um poço artesiano localizado fora da comunidade, instalado pela Subprefeitura no ano de 2002, com verbas do Governo do Estado. Também contam com uma caixa d'água que é o meio pelo qual armazena-se a água que serve para a distribuição às redes, instalada em 2002 pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município, que tomou conhecimento da Comunidade e suas necessidades por pessoas ligadas às comunidades de base da Igreja Católica⁹⁰.

Os problemas relativos ao abastecimento de água que eram apontados pela comunidade em 2005, para o Projeto Arnesto foram: a troca da tampa da caixa da água para evitar que fosse contaminada durante a aplicação por pulverização aérea de agrotóxicos por vizinhos e o valor excessivo das taxas⁹¹.

O primeiro problema foi resolvido, a partir da intervenção do Projeto junto à Secretaria Municipal de Habitação, a qual, depois de vários pedidos, encaminhou o problema para a Secretaria de Desenvolvimento Rural, que acabou trocando toda a caixa d'água, em 2006, por uma de melhor material (fibra) em comparação com a que havia antes.

Quanto ao segundo problema, para resolver a questão do valor excessivo da taxa, foi solicitado ao vizinho para que apresentasse as contas da água e, não tendo obtido sucesso por esta via, o Projeto requisitou, também, junto ao Poder Público Municipal e Subprefeitura, no ano de 2005, a construção de um poço exclusivo para o Recanto⁹².

⁹⁰ Quando a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município conheceu o Recanto do Evangélicos, em 2002, ele ainda não contava com água encanada e tratada, coletava-se água das valetas do entorno que era contaminada com esterco de animais e agrotóxicos (entrevista com Diretor Geral da Secretaria). A história que se sucede é bastante conflitiva. Os vizinhos da redondeza da comunidade constituíram uma Associação que excluiu a participação da comunidade. Com essa Associação da vizinhança, foi deliberado que o poço mandado colocar pelo Governo do Estado no terreno do Recanto iria ser feito no terreno do vizinho. Assim, o Recanto dos Evangélicos ficou sem o poço em seu terreno e passou a pagar taxa considerada excessiva pela água, não lhe sendo apresentados comprovantes de gastos de energia, mesmo tendo sido requerido. O Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural relatou que a Secretaria foi chamada para reunião com os vizinhos da comunidade, pois os mesmos não queriam permitir que fosse estendida a rede de água para o Recanto sob alegação de que iam gastar muito e desperdiçar. Assim, a Secretaria “comprou uma briga difícil”, os vizinhos da comunidade passaram a destratar o Diretor da Secretaria pelo fato de ter participado a favor da instalação dos canos. Os canos teriam que passar na propriedade de família lindeira e esta não permitiu o acesso para a água ir até a comunidade. A Partir disso, a Secretaria procurou o MP e este interveio sem necessitar de processo e solucionou a questão obtendo autorização de passagem dos canos por dentro da propriedade daquela família, instalando uma caixa d'água com acesso para toda a comunidade.

⁹¹ O valor cobrado por família no ano de 2004 era de sete reais.

⁹² Em entrevista com o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural foi dito que a Secretaria recebeu pedido para construção de poço exclusivo para a Comunidade. Ver notícia da Prefeitura: “Grupo de Trabalho do

Conforme entrevista com o Secretário de Obras, este mostrou conhecimento em relação ao problema enfrentado pela comunidade, de rateio da conta de água com os vizinhos. Trouxe à tona a questão de que não sabia se tal problema envolvia preconceito dos vizinhos para com a comunidade do Recanto ou não. Disse que no dia da entrevista para este estudo, alguns vizinhos do Recanto foram na Câmara de Vereadores para resolver problemas deles e, aproveitaram para pedir um poço separado para o Recanto devido a conflitos do rateio da água.

Todavia, até o presente momento não se teve, sequer, notícia da intenção efetiva de instalação de poço exclusivo no Recanto dos Evangélicos.

4.3.2.2 A questão do saneamento

Na Comunidade não há sistema de esgoto. O Projeto Arnesto envidou ações para tentar realizar obras de saneamento. Para tanto, fez reuniões com o Secretário de Obras e o Secretário de Habitação da Prefeitura em 2005 e, num segundo momento, reuniões com esses secretariados e Caixa Federal no ano de 2006. Contudo, estas ações não tiveram consecução posterior, nem mesmo foi elaborado Projeto para financiamento.

No início da entrevista realizada para esta pesquisa, ao ser indagado sobre a questão do saneamento, o Secretário de Obras atribuiu a competência para fazer o saneamento à Secretaria de Habitação, dizendo ainda que a Prefeitura teria como resolver isso sem maiores despesas, seja com rede local ou mista. No final da entrevista o Secretário coloca que a execução do saneamento seria sim, de competência da Secretaria de Obras e que ele não tem conhecimento de ter sido feito algum pedido para que a Secretaria fizesse tal ação. Coloca que mesmo na zona urbana há lugares que não há saneamento e que a Prefeitura não vai até lá oferecer o serviço, é necessário que a comunidade venha reivindicar⁹³.

O Coordenador de Políticas Públicas em entrevista concedida à pesquisadora alertou para o fato de que as famílias necessitam sobreviver num pequeno espaço que não há

Projeto de habitação no Quilombo de Palma terá novo encontro com a comunidade do distrito”. Disponível em www.santamaria.rs.gov.br.

⁹³ Na fala deste Secretário, pode-se perceber que seu pensamento é no sentido de que aqueles que necessitam do saneamento básico devem requerer à Prefeitura. Todavia, sabe-se que a obrigação da Prefeitura é ter conhecimento pleno de seu município, das necessidades das comunidades que nele habitam, ainda mais que a cidade conta com Plano Diretor. Considera-se que, se assim não o fosse, não seria necessário haver Prefeitura. Se esta não serve, minimamente, para ordenar a cidade e atender necessidades básicas da população, não se justifica mais este sistema de governança. Não se trata de simples oferta de serviço básico, trata-se de obrigação do Poder Público Municipal efetivar os serviços básicos, caso contrário, o povo não elegeria representantes para delegar a estes as funções primordiais do Estado.

saneamento básico e lá têm que fazer suas defecações, criar alguns animais, que, por sua vez também fazem suas defecações e, cultivar pequenas hortas, o que agrava o problema de saúde pública no local.

4.3.2.3 A questão da luz

A luz é fornecida pela cooperativa CELETRO, da cidade de Cachoeira do Sul, alcançando todas as casas.

Os agentes do Projeto Arnesto defrontaram-se com queixas dos moradores quanto ao valor pago pela energia elétrica. Ao examinar as contas, constatou-se que o valor é cobrado por casa, alcançado valorização maior que a da água (em 2008 a média é de R\$ 40,00 por casa⁹⁴), não havendo subsídios como a taxa para baixa renda e eletrificação rural. Apesar de haver várias tentativas por telefonemas e ofícios, realizados no ano de 2005, para que a CELETRO considerasse a aplicação de taxa de baixa renda e zona rural, a comunidade não obteve resposta.

A partir disso, sugeriu-se que a associação da comunidade ajuizasse ação para que tal cooperativa preste esclarecimentos judiciais, requerendo a aplicação de taxa para baixa-renda e eletrificação rural.

Na audiência pública foi lembrado pela integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos que presidia a mesa, a necessidade de buscar alternativas para a taxa elevada de cobrança de luz pela cooperativa.

Pelo conjunto das informações recolhidas considera-se que não se obtiveram mudanças no que se refere às condições do provimento de energia à comunidade.

4.3.2.4 A questão da habitação

Grande parte das casas da comunidade são de madeira, geralmente com duas ou três peças e chão de terra batida. Segundo agente do Projeto Arnesto, na percepção dos moradores, faltavam banheiros na comunidade⁹⁵, havendo dificuldade de tomar banho frio no inverno. Nestas circunstâncias integrantes do Projeto, em 2006, propuseram a construção de uma sede comunitária com banheiros masculinos e femininos, com chuveiros elétricos e vasos sanitários.

⁹⁴ Este dado foi obtido com o Coordenador Geral da Associação do Recanto do Evangélicos, mediante entrevista.

⁹⁵ Das 14 casas somente 3 têm banheiro com patentes e “chuveiro de balde” (sem ser elétrico).

Foram feitos contatos com estudantes de arquitetura da UFSM para o planejamento das obras. Em visita à comunidade os estudantes identificaram a possibilidade de propor moradias diferenciadas.

Também foi mantido contato com a CEF e Prefeitura para viabilizar inserção da comunidade em Projeto da Caixa para financiamento de “moradias populares”. O Prefeito Municipal de Santa Maria, que já havia reconhecido por portaria, no ano de 2005, a Comunidade Recanto dos Evangélicos como quilombola, designou um grupo de trabalho com a finalidade de buscar junto à Caixa Econômica Federal o fomento de ações para efetivação de melhorias habitacionais, além da construção de novas moradias⁹⁶.

O Grupo de Trabalho criado pelo Prefeito, para atuar nas ações em busca de condições de moradia para a Comunidade realizou reuniões com a CEF em busca de convênios para construção de moradias e também levou representante desta autarquia para visitar a Comunidade juntamente com integrante do Projeto Arnesto. Assim, funcionários da Caixa participaram de reuniões, durante 2005, juntamente com o Projeto e Prefeitura para estudo da viabilidade da construção das casas. Todavia, não foi encaminhado projeto de casas pois, no momento das reuniões a Associação da Comunidade ainda não contava com CNPJ e registro do terreno, exigido pela CEF⁹⁷.

Em 2006 o Quilombo foi incluído no Plano Diretor do Município⁹⁸, pelo Poder Público, após algumas reuniões de representantes da Prefeitura (Coordenador de Políticas

⁹⁶ Ver notícia da Prefeitura: “Prefeito anuncia convênio com Caixa Econômica Federal para melhorar habitações de quilombolas”. O Secretário de Habitação foi instituído como o Coordenador deste Grupo de Trabalho que integra, conjuntamente, a Diretora Geral da Secretaria de Município de Planejamento Urbano, e o Diretor Geral da Secretaria de Município de Captação de Recursos e Relações Internacionais. Ver notícias da Prefeitura: “Grupo de Trabalho que viabilizará ações de melhoria para comunidade quilombola definiu ações para esta semana”, “Prefeitura vistoria nesta sexta quilombo do Distrito de Palma para construção de Projeto de habitação” e “Prefeitura Municipal e Caixa Econômica Federal realizam vistoria em comunidade quilombola”.

⁹⁷ O secretário de Habitação do Município, na audiência pública realizada em novembro de 2006, introduziu sua fala explicando o grupo de trabalho do qual faz parte, criado através de portaria do Prefeito, em prol de melhorias no Quilombo. Disse que não há disponibilidade orçamentária para ações. Assim, requereu parceria com a CEF através da Resolução do Governo Federal 460 do Conselho Curador do FGTS. Contudo, fez questão de frisar que tiveram empecilhos burocráticos (exigência não só do CNPJ da Associação como também matrícula do terreno no Registro de Imóveis) e de negação de parceria eis que funcionários da CEF demonstraram interesse de investimento apenas em grandes empreendimentos que envolvessem maior número de habitantes e com retorno financeiro e de arrecadação. A CEF “quis ser somente uma instituição financeira” e não trabalhar no financiamento de projeto para o Recanto. Finalizou contando que “estamos de mãos amarradas na espera e na busca de soluções para realizar convênios com o Executivo Federal”.

⁹⁸ O Plano Diretor é um vetor, uma diretiva, um planejamento da cidade, ou seja, um instrumento de direção de ocupação do município. Está previsto na CF, art. 182 que dispõe: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme, diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. “§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. É regido pela Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade - que passou a determinar o conceito de Plano Diretor, estabelecendo diretrizes gerais da

Públicas para a Comunidade Negra e algumas secretarias) com integrantes do Projeto Arnesto. Tal medida pode ser considerada como uma estratégia para que a comunidade fosse atendida nas ações provenientes da Secretaria de Obras e de Habitação do município já que passariam a fazer parte do planejamento ordenado da cidade. Deste modo, a comunidade passa a ser localizada no mapa municipal como quilombola, divulgando seu reconhecimento como tal.⁹⁹

Em entrevista para esta pesquisa, realizada em maio de 2008, a Secretaria Municipal da Habitação comunicou que somente planeja a construção de casas para quando tiver uma previsão orçamentária disponível.

Recentemente, segundo entrevistas, uma agente externa, funcionária aposentada da UFSM realizou novo projeto para construção de casas na comunidade mas não obteve a verba requerida. Conforme entrevista com o Coordenador Geral da Associação do Recanto, este disse que tal projeto concorreu a verbas de um Programa da Petrobrás, contudo, não teria sido selecionado.

4.3.2.5 A questão do acesso

O acesso à comunidade, tradicionalmente, se fazia através da passagem por dentro das fazendas vizinhas, tendo originado uma servidão. Integrantes do Projeto Arnesto, ao contatar a comunidade, foram informados das dificuldades de acesso que penalizavam especialmente as crianças para deslocamento à escola. Quando não havia estrada, as crianças ficavam praticamente impossibilitadas de se deslocar, eis que caminhavam de pés-descalços no barro até o asfalto.

Os moradores relatavam também, conflitos com os fazendeiros que, para evitar/controlar o trânsito na propriedade, colocaram porteiras com cadeados, que coíbiam acesso ao Recanto¹⁰⁰.

Depois de ações locais, integrantes do Projeto Arnesto encaminharam denúncia ao Ministério Público de Defesa Comunitária, que solicitou à Prefeitura, em 2005, a construção

política urbana no país, normas de ordem pública e de interesse social, definindo princípios, objetivos e instrumentos de gestão urbana para o Poder Público Municipal aplicar.

⁹⁹Nota-se que, apesar do Plano Diretor abranger somente área urbana da cidade, não houve empecilhos para a inclusão do Recanto dos Evangélicos eis que há discussões acerca dele situar-se em zona rural ou urbana. Deste modo, o Quilombo foi incluído como núcleo urbano isolado. Não houve impedimentos da Prefeitura para que o Quilombo fizesse parte do Plano, apesar de haver características rurais, tanto que o regramento agrário deve ser feito pelo INCRA, que é órgão competente para atuar no meio rural.

¹⁰⁰Fato que fora confirmado pelo Secretário de Obras na entrevista realizada pela pesquisadora em outubro de 2007.

da Estrada para acesso ao Quilombo. O Subprefeito falou na audiência pública (2006) que realizou duas reuniões com fazendeiros vizinhos na Escola Major Tancredo Penna para resolver os problemas acerca da estrada, com a intenção de que entrasse ônibus para buscar as crianças estudantes, mas não obteve sucesso. Relatou a dificuldade que as crianças tem de se locomover até a escola em dias de chuva, sendo prejudicadas no andamento dos estudos¹⁰¹.

Finalmente, em dezembro de 2006, a estrada começou a ser construída¹⁰². Todavia, as obras foram paralisadas e a estrada não foi concluída. Segundo entrevista concedida à pesquisadora (outubro de 2007) pelo Secretário de Obras, 90% da estrada já está pronta. Construída pela secretaria, teve abertura da rua, empedramento, patrolamento, construção dos mata-burros e bueiros para escoamento de água, procedimento que durou em torno de um ano.

Por sua vez, vereador integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara disse, em entrevista à pesquisadora (outubro de 2007), que daria prioridade nas ações da Comunidade e que iria fiscalizar o Executivo no sentido de saber o motivo da estrada não ter sido concluída ainda, cobrando o término.

Conforme coleta de dados com integrante do Projeto Quilombo de Palma, o ônibus escolar já estava percorrendo a estrada inacabada (desde meados de março de 2008) para levar as crianças até a escola¹⁰³.

Entretanto, em entrevista realizada com comunitários, já em maio de 2008, eles informaram que o ônibus escolar não estava mais indo até a comunidade, que isso durou pouco tempo, em torno de um mês, tendo em vista que os mata-burros foram feitos muito pequenos, já estão caindo e a estrada ficou precária. Na fala do Coordenador da associação da comunidade, a estrada foi muito mal feita, quando o ônibus passava nos mata-burros, as rodas tocavam a parte da frente enquanto a outra parte se erguia, tendo que desviar o caminho dos mata-burros para poder passar¹⁰⁴.

¹⁰¹ Conforme o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, a Prefeitura ainda não tinha feito a estrada pelo fato dos vizinhos do Recanto não terem permitido. Assim, a Prefeitura teria que ajuizar ação de desapropriação. Tal ação não foi ajuizada tendo em vista a ordenação do MP para construir a estrada a partir de decisão judicial.

¹⁰² Ver notícias da Prefeitura: “Prefeitura Garante acesso à comunidade quilombola no Distrito de Palma” e “Comunidade Quilombola vai ter mais qualidade de vida com abertura de estrada”. Conforme relato de professor do Projeto Arnesto, quando ele foi cobrar da Procuradoria Municipal o início da construção da estrada que já tinha sido determinada pelo MP, a Procuradora riu e disse que o Município tinha prazo de 1 mês para iniciar o trabalho mas que depois não tinham prazo para terminar a estrada. Conforme o Secretário de Obras, a estrada não foi concluída pelo fato de que o Município só conta com uma patrola que atende diversas comunidades. Por contar apenas com 1 patrola, se iniciam várias obras e depois se retoma cada uma delas, havendo rotatividade.

¹⁰³ Provavelmente isto se deu com o desfecho do processo administrativo da Procuradoria Federal que, quando foi realizada a pesquisa de campo (outubro de 2007) ainda estava em andamento. Nota-se que o processo foi instaurado a partir de pedido da comunidade Recanto para que o ônibus escolar fosse até ela.

¹⁰⁴ Além da estrada não ter sido concluída, o Coordenador Geral da Associação do Recanto contou que a Prefeitura fez ele assinar um documento constando que a estrada tinha sido realizada e estava pronta. Ele cogitou

4.3.3 Intervenções no âmbito da educação

Ao entrar em contato com a comunidade, integrantes do Projeto Arnesto receberam reclamações acerca da dificuldade de acesso para escola e carência de uma escola de segundo grau na região. Também relataram casos de carência de material didático e discriminação étnica na escola. As observações na comunidade, por participantes do Projeto Arnesto, evidenciaram que algumas crianças iam à escola, parte dos têm ensino fundamental incompleto e há outros que não foram alfabetizados. Identificaram-se problemas de: analfabetismo, baixa escolarização de adultos, evasão escolar, dificuldade de acesso à escola e preconceito. As crianças estudam na Escola Municipal de Ensino Fundamental Major Tancredo Penna de Moraes, localizada a cerca de 4 km do Quilombo.

Há registros de que, em 2004, uma extensionista da EMATER local trabalhou com alfabetização de adultos na comunidade do Recanto mas, o trabalho não teve prosseguimento após a transferência da funcionária¹⁰⁵.

No âmbito da educação de jovens o Projeto Arnesto nos anos de 2005 e 2006, realizou aulas de reforço para alguns jovens que faziam supletivo e EJA. As aulas de reforço eram realizadas 2 vezes por semana e posteriormente passou a ser uma vez por semana. Teve também reforço escolar para crianças¹⁰⁶. Nestas aulas, procurou-se sinalizar a cultura e a história negra na África e no Brasil.

4.3.4 Intervenções no âmbito da segurança alimentar, assistência social e direitos¹⁰⁷

Uma vez em contato com a comunidade, algumas famílias manifestaram aos agentes do Projeto Arnesto carência de roupas, principalmente no inverno rigoroso em que se verifica a ocorrência de graus negativos, havendo interesse de receber doações de roupas e

em não assinar pois a estrada não estava pronta, então pensou que a Prefeitura poderia fornecer um documento constando que a estrada estava em andamento. Mas, consultando o Coordenador de Políticas Públicas, este disse ao Coordenador da Associação que era para o mesmo assinar o documento e que não haveria problema. Posteriormente, o Coordenador da Associação se deu conta que tal agente pediu para que ele assinasse pelo motivo de que também faz parte da Prefeitura.

¹⁰⁵ Conforme entrevista com Coordenador da EMATER a colega teria tido conhecimento da comunidade do Recanto através de uma professora que residia próxima à comunidade.

¹⁰⁶ Para estas atividades foram adquiridos materiais básicos escolares (cadernos, lápis, canetas, borrachas), quadro branco e canetas esferográficas através de doações requeridas pelo Projeto Arnesto Penna à livrarias da cidade.

¹⁰⁷ Como o subcapítulo 4.3 procura seguir a ordem temática do subcapítulo 3.1, que por sua vez segue o Relatório de Gestão do Governo Federal, convém esclarecer que, não necessariamente, este sub-ítem 4.3.5 (que trata de avanços também na esfera de direitos) venha excluir os demais sub-ítems que também se referem à direitos.

alimentos. Frente a estas circunstâncias, integrantes do Projeto promoveram campanha de recolhimento de agasalhos e alimentos em 2005. Com a campanha, foram arrecadadas várias roupas sendo entregues à comunidade Recanto¹⁰⁸.

No ano de 2005 a Secretaria Municipal de Assistência Social atuou doando cestas básicas atendendo a requerimento do Projeto Arnesto Penna. Segundo o Coordenador de Políticas Públicas, a Prefeitura arrecadou alimentos para doação na Comunidade no ano de 2007, todavia acabou enfrentando dificuldade para levar tais alimentos até o Quilombo. Primeiro não havia disponibilidade de transporte e por fim, não houve gasolina para realizar a entrega dos alimentos.

Segundo o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, a maioria da comunidade não tinha documentos básicos (identidade, carteira de trabalho), não despertando interesse de defesa de seus interesses por políticos pelo fato, conseqüente, da Comunidade não votar.

Em 2005, integrante do Projeto Arnesto fotografou comunitários na própria comunidade para encaminhamento de confecção de documentos pessoais, tais como carteira de identidade, de trabalho e título de eleitor. Nota-se que, apesar dos comunitários não gostarem da idéia de serem fotografados aceitaram pela explicação da importância da causa.

Através de levantamento realizado pelo projeto Arnesto, contatou-se que grande parte dos idosos do Recanto contam com aposentadoria proveniente do INSS.

A Secretaria Municipal de Assistência Social realizou cadastros e recadastros para o Programa Fome Zero do Governo Federal. Realizou-se, pelo Projeto Arnesto Penna, em 2005, através de questionários, um levantamento sócio-econômico da comunidade para recolher dados para a concessão dos benefícios do Bolsa Escola e Bolsa Família do Governo Federal. Conforme entrevista aos comunitários, em maio de 2008, a maioria dos comunitários estão recebendo bolsa família.

Juntamente com a Promotoria Estadual, procurou-se realizar a confecção de cartilhas explicativas de direitos básicos dos quilombolas (CANTO, 2005), todavia o plano não foi posto em prática.

Durante 2005, o Projeto Arnesto promoveu assessoria jurídica junto à comunidade. Desde metade do ano de 2006, as ações de assessoria jurídica passaram a ser realizadas pela

¹⁰⁸ O Coordenador Geral da Associação do Recanto relatou que lembrava de tal fato e que comunitários reclamaram do modo como foram distribuídos os agasalhos pois, os agentes do Projeto se concentraram somente na parte de cima da Comunidade e os comunitários da parte de baixo ficaram praticamente sem receber agasalhos ou não ficaram sabendo do ocorrido.

assistência judiciária gratuita da UFSM, havendo maior dificuldade, eis que os comunitários têm dificuldades para deslocar-se ao centro da cidade realizar consultas.

4.3.4.1 Geração de trabalho e renda

Praticamente todas as famílias têm suas casas com cercados, possuem canteiros com alguns temperos e chás e poucos contam com pequenas hortas. O terreno é como se fosse um condomínio, a terra é de toda a comunidade, todos a utilizam. Há algumas laranjeiras e pessegueiros e uma pequena plantação de mandioca e batata-doce. Criam poucas galinhas e alguns porcos e terneiros. Entretanto há carência de oportunidades de trabalho para geração de renda.

O Projeto Arnesto durante o ano de 2005 atuou com algumas atividades de artesanato para confecção de colchas de retalhos, eis que as donas de casa se mostraram interessadas. Também teve oficina de alimentos, para aprendizado nutricional, realizado por um grupo de terapeutas ocupacionais (CANTO, 2005, p.10).

Recentemente foram criadas novas alternativas de geração de renda a partir de Projeto da funcionária aposentada da UFSM. Esta referiu, na audiência realizada em 2006, sobre a dificuldade alimentar da comunidade quilombola, sugerindo um projeto de horti-fruti-granjeiro para geração de trabalho e renda. O projeto foi enviado à Petrobrás e recebeu verbas em 2007, resultando na implementação de uma estufa para plantação de tomates¹⁰⁹ oportunizando que a comunidade possa produzir tomates secos e vendê-los. Conforme o Coordenador Geral da Associação do Recanto, em entrevista concedida à pesquisadora em maio de 2008, a estufa durou apenas uma colheita de tomates e quem tratou de cuidá-la foi a sua família, pois os comunitários disseram que a estufa seria só dele. Conforme o Coordenador, foi difícil manter a plantação de tomates na estufa pois não havia água suficiente para irrigação e a criação de porcos era próxima da plantação. Os tomates foram consumidos por alguns comunitários. Atualmente, tem-se na estufa verduras e temperos verdes plantados pela família do Coordenador.

Em entrevista com o Coordenador de Políticas Públicas em outubro de 2007, este declarou que a comunidade foi diminuindo tendo em vista que famílias saíram para outras cidades em busca de trabalho. Ressaltou que é necessário um trabalho sério e urgente dos

¹⁰⁹ O Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas disse aos integrantes do projeto de geração de emprego e renda que quem deveria optar na escolha do produto a ser plantado era a Comunidade; que a ação não deveria vir pronta de fora para dentro do Quilombo. A Comunidade, segundo o Coordenador de Políticas, emitiu a vontade de plantar hortaliças, pois é o que fazem.

governos (principalmente estadual que não estaria fazendo nada desde a mudança do governo Olívio), tal como, iniciativas de inclusão produtiva e regularização fundiária, sob risco da comunidade se acabar rapidamente.

4.3.5 Intervenções no âmbito saúde

Ao iniciar os trabalhos na comunidade do Recanto dos Evangélicos, os agentes do Projeto Arnesto defrontaram-se com problemas de saúde relatados pelos moradores tais como: casos de alcoolismo, um caso de deficiência mental e dois casos de distúrbios psicológicos. Segundo o Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas também há problemas de glaucoma e envenenamento por agrotóxicos (aplicados com aviões pelos vizinhos).

Na entrevista com a professora Coordenadora do Projeto Quilombo de Palmas, realizada em outubro de 2007, foi reconhecido que o problema do alcoolismo diminuiu com ajuda da Igreja, desde que esta passou a ter sede dentro da comunidade.

Através de iniciativas de agentes do Projeto Arnesto, durante o período de 2005 a 2006, foram realizadas algumas consultas médicas e um encaminhamento para tratamento psiquiátrico no HUSM .

Quanto ao problema apontado de envenenamento, o MP estadual, em 2006, através de denúncia, resolveu por transação (termo de ajustamento de conduta realizado após o inquérito do processo administrativo), a delimitação de pulverização de agrotóxicos para que não mais prejudique o Recanto, que já teve suas hortas e água envenenadas¹¹⁰, tendo em vista que comunitários já teriam ido até a promotoria denunciar.

Realizou-se também, durante o ano de 2005, uma palestra na igreja da comunidade em parceria com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a respeito da saúde e da previdência social, esclarecendo-se, inclusive, acerca de alguns direitos previdenciários da população.

Desde meados do ano de 2002, começou a deslocar-se para a comunidade, mensalmente, uma unidade móvel de saúde da Subprefeitura de Palma. A unidade contou com uma enfermeira para realização de consultas básicas. Ocorre que, segundo relatos de comunitários do Recanto, a unidade móvel deixou de ir até o Recanto por mais de um ano,

¹¹⁰ Tal fato já era de conhecimento da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município, conforme narrou seu Diretor Geral em entrevista à pesquisadora.

porque os comunitários revidaram atitudes racistas da enfermeira¹¹¹, não permitindo mais sua entrada no local. Posteriormente a enfermeira foi substituída, momento em que a unidade móvel voltou a atuar no Recanto, mensalmente, contando também com atendimento odontológico a partir de requerimento do Projeto Arnesto em 2005. O Subprefeito, na audiência realizada em novembro de 2006, disse que quando chove a unidade de saúde¹¹² não tem condições para atender a comunidade, devido à calamidade que se encontra o trajeto¹¹³.

Atualmente, quanto ao caso da unidade móvel de saúde, segundo percepção do Coordenador Geral da Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro, “a unidade móvel tá fracassada, vem só com um agente de saúde [...] não tem consulta, não tem nada, só quem tem receita é que vai lá, quem não tem receita nem vai, quem não tem receita não é atendido”.

Assim, além da unidade contar com apenas com uma enfermeira, visitando a comunidade só uma vez ao mês, parece que, ainda, presta serviços limitados.

4.3.6 Intervenções na promoção da igualdade racial

Em meados dos anos de 2004 e 2005 houve relato de crianças da comunidade terem sofrido preconceito racial por parte dos colegas e professores na escola, tendo ocorrido denúncia ao Ministério Público por uma família da comunidade.

Durante o período estudado, a questão do preconceito étnico foi abordada a partir de solicitação de membros do Projeto Arnesto para que a OAB realizasse palestra na escola sobre comunidades quilombolas dentro da iniciativa, então existente, “Projeto OAB na comunidade”, a qual foi realizada em agosto de 2005. Também foi realizada uma iniciativa para inclusão de temas relativos a cultura afro na escola fundamental Major Tancredo Penna de Moraes mediante a indicação de professor de capoeira. Ocorre que, esta iniciativa não resultou bem sucedida uma vez que tais aulas não foram realizadas, uma vez que ficou à critério da diretora da escola a inclusão ou não da atividade.

¹¹¹ O professor do Projeto Arnesto disse que tal profissional foi trabalhar na comunidade despreparadamente. A agente de saúde disse que houve resistência da Comunidade em recebê-la, mas na verdade não se sabe se foi isso mesmo. “Ela é, no mínimo, despreparada pois uma agente de saúde tem que saber que vai enfrentar resistência numa população. Ainda mais uma população eternamente excluída e desconfiada” [...]

¹¹² Ver notícia da Prefeitura: “Santa Maria buscará benefícios do Ministério da Saúde para municípios com regiões quilombolas” e “Unidade móvel divulga cronograma de atividades para o mês de agosto”.

¹¹³ Em contraponto pode-se colocar a fala do professor do Projeto Arnesto, dizendo que a questão da unidade móvel de saúde deve ser revista, havendo ações que não custam altos investimentos econômicos e que podem ser feitas eis que a unidade móvel conta apenas com consulta de clínico geral realizado por enfermeira, necessitando de outros atendimentos.

O Projeto Quilombo de Palma pesquisou a temática da etnicidade na comunidade com as questões de gênero e identidade visando promover ações que fortaleçam a cidadania e incrementem o desenvolvimento local sustentável (MELO, 2006, p.3).

Em fevereiro de 2007, a comunidade do Recanto visitou a cidade de POA, por iniciativa de Projeto de funcionária aposentada da UFSM e apoio da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social e Secretaria Estadual da Saúde. Os comunitários assistiram palestras sobre a contribuição do negro para o Estado e sobre o Programa Primeira Infância Melhor, da Secretaria Estadual da Saúde¹¹⁴. Conheceram a Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social e a Secretaria da Agricultura e Abastecimento, a qual forneceu informações sobre o bloco de produtor rural. Visitaram o Quilombo dos Alpes, no Bairro Glória, e o Quilombo Manoel Barbosa, em Gravataí. Passearam na Praça da Matriz, Beira Rio, Olímpico, Casa de Cultura Mario Quintana e na praia de Atlântida, onde conheceram o mar¹¹⁵.

Em entrevistas com comunitários em maio de 2008, foi dito que não há mais problemas de discriminação na escola desde a intervenção dos agentes do Projeto Arnesto. Segundo comunitários isso pode ter se dado em virtude dos integrantes do Projeto terem falado sobre o problema com os professores da escola no ano de 2005. Pode-se dizer, a partir destas ações, que a questão de preconceito étnico pode, ultimamente, estar sendo camuflada.

O Centro de Acompanhamento às Vítimas de Discriminação Racial da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Comunidade Negra atua desde agosto de 2005 realizando levantamento de possíveis crimes de racismo. Todavia, o Coordenador da Coordenadoria declarou que não conheceu caso de crime de racismo propriamente dito contra comunitários do Recanto dos Evangélicos. Mas, percebe que há muito preconceito dos vizinhos para com a comunidade seja no mundo do trabalho, ou em decorrência da situação econômica, tudo gerado pelo preconceito étnico.

Conforme o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, em entrevista concedida à pesquisadora em outubro de 2007, a comunidade do Recanto sofre muito preconceito e discriminação devido a cor da pele, havendo problema de convívio com os

¹¹⁴ A autora do presente estudo contactou via e-mail e telefone a Secretaria Estadual de Saúde (março de 2008) para obter informações sobre programas estaduais de saúde para comunidades quilombolas. Contudo, foi informada que o único programa existente é o Primeira Infância Melhor, mas que ainda não tinha sido implementado em nenhum quilombo. Talvez fosse começar na metade do ano de 2008, como projeto piloto, em dois quilombos da capital (até então não selecionados).

¹¹⁵ O Coordenador da Associação do Recanto disse que as comunidades quilombolas visitadas eram muito unidas e bem organizadas, comparando-as com a comunidade Recanto dos Evangélicos (a qual faltaria mais união). Disse também que além dessas 2 comunidades, a comunidade de Restinga Seca é um exemplo de comunidade unida, pois ele percebeu isso quando participou de reunião lá, momento em que o Senador Paulo Paim também esteve no local. Ver notícia da Prefeitura: “Quilombolas de Santa Maria visitam Porto Alegre e conhecem o PIM”.

vizinhos descendentes de italianos. Há uma discriminação cultural enfrentada pela Comunidade além da forte pressão fundiária. O Diretor disse ter certeza que a comunidade sofre crime de racismo (pois já presenciou quando do conflito da instalação dos canos do poço de água e ameaçou chamar a polícia e prender o vizinho, autor do crime de racismo, caso o mesmo não cessasse) e que não há denúncia por medo de maior dificuldade de convívio com os vizinhos.

4.4 Dissecando a dinâmica das políticas públicas no Recanto dos Evangélicos

4.4.1 Iniciativas de quem?

Segundo entrevista com o vereador integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara, o Executivo Municipal tem o dever de implementar políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da Comunidade, principalmente no que tange aos direitos básicos do cidadão tais como saúde, saneamento, educação e transporte.

Em entrevista, o Coordenador da EMATER disse que se leva à Comunidade os benefícios que possam ajudá-la, sempre se procura direcionar ações às comunidades que a EMATER conhece (quase 100% das comunidades). Dependendo do tipo de ação, política governamental e recurso, os projetos são levados diretamente às comunidades interessadas, não há necessidade das pessoas se candidatarem, “o que existe é uma obrigação nossa de levar as políticas governamentais de benefício às comunidades”.

As falas acima indicam o reconhecimento de que é dever do Estado prover o acesso aos bens e serviços que constituem “direitos” do cidadão. Como se observa no caso da comunidade estudada, isto não acontece “automaticamente”, requerendo iniciativas para a extensão dos direitos fundamentais às comunidades. Em geral, a partir das entrevistas com representantes do Poder Público Municipal, este considera que a própria comunidade é quem deve ter iniciativa de reivindicar seus direitos. Contudo, entende-se que isso não se verifica no caso das comunidades que tem uma trajetória de grande marginalização social e problemas de acesso às instâncias de governo.

Segundo o Coordenador da EMATER, para que o Executivo cumpra suas obrigações, talvez seja necessário que a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Santa Maria requeira contribuição ao Poder Judiciário por meio de ações.

O MP disse, em entrevista, que seu papel é de fiscalizar o Poder Público, que é a Administração através de políticas que deve implementar direitos sociais básicos de comunidades carentes. Colocou ainda que a Promotoria deve ter atenção junto a estas comunidades mais carentes eis que estas “não têm influência política, econômica e social”; então devem ter, minimamente, uma proteção legal com alguém que possa representá-los na discussão de suas necessidades. Todavia, ressaltou que em qualquer parte do mundo sempre haverão carências a serem atendidas, sendo impossível atender 100% de carências. Mas, há necessidades básicas que devem ser efetivadas, obrigatoriamente, pelo Poder Público tal como serviços de água, luz, estrada e comunicação.

Nota-se que, no caso estudado, confirmam-se as deficiências no âmbito da organização interna da comunidade para reivindicação direta ao executivo do cumprimento na oferta de serviços públicos.

Pouco se sabe sobre a estrutura de poder da comunidade antes da chegada do agente externo. A comunidade tem uma certa divisão “social”, há os que residem na parte alta do terreno e os que residem na parte baixa¹¹⁶. A entrevista com o Coordenador da associação do Recanto dos Evangélicos ratifica esta situação. Há também, diferenças de ordem religiosa. Quando havia reuniões na Comunidade alguns não queriam participar porque era na Igreja e se fosse na casa de um comunitário outros não queriam ir porque ele não era da Igreja e assim por diante.

Neste contexto, as iniciativas em prol da defesa dos direitos e desenvolvimento da comunidade partiram de agentes externos mas, sem a preponderância daqueles que, teoricamente, seriam mais próximos à questão. O Procurador Federal não permitiu a gravação de entrevista e disse que não tinha conhecimento da Comunidade pois estava só há dois anos no cargo. Mesmo assim, forneceu processos administrativos que envolviam comunidades quilombolas para análise dos casos. Dentre esses havia um, de pedido de passagem para que o ônibus escolar chegasse até o Recanto. O procurador disse que, são somente dois procuradores para atuar em toda a região e há muitos processos. Em virtude disso, acaba-se fazendo aquilo de mais urgente e sobre o que se tem mais conhecimento e disposição. Na visão dele, a prioridade seria na área da saúde, tal como processo do Hospital Universitário e grandes investigações criminais.

Conforme entrevista concedida a pesquisadora, o MP Estadual ficou sabendo da existência de uma comunidade quilombola em Santa Maria através de outro promotor (que

¹¹⁶ Isto se comprova pela fala do Coordenador de Políticas Públicas que narrou situações em que realizou a tática de reunir separadamente o grupo de baixo e o grupo de cima para, somente, depois, reunir toda a comunidade.

enviou material), de POA, do Centro de Apoio das Promotorias de Defesa de Direitos Humanos no ano de 2004 ou 2005. Posteriormente teve notícias da comunidade através de atendimentos realizados pela Promotoria e na imprensa, mas nunca chegou a ir até o Recanto. Comentou que a Comunidade Recanto dos Evangélicos não tem prioridade em atendimento mas que pode passar a ter, dependendo das demandas. O promotor falou que sua instituição – MP, deveria fazer projeto permanente para atuar na comunidade mas, em função da falta de estrutura acaba-se trabalhando mais pontualmente.

Da mesma forma, a recomposição da evolução das iniciativas na comunidade não indica protagonismo do Movimento Negro¹¹⁷ ou da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores¹¹⁸. Antes disto, tanto a Comissão quanto o MP tiveram que ser “ativados” por outros agentes para que exercessem sua função estatal.

O exame de processos encaminhados ao MP mostra a atuação individual de pesquisadores realizando denúncias à promotoria. A recuperação da evolução das intervenções revela a presença de agente do Movimento Negro, de órgãos públicos federais, estaduais e municipais mas, sobretudo, a atuação de agentes relacionados às universidades (encaminhando suas ações através de projetos de extensão).

Ao observar-se a dinâmica da intervenção externa propõe-se a distinção de dois momentos: um de protagonismo do projeto de extensão universitária Arnesto e outro de diversificação dos agentes atuantes.

No primeiro momento observa-se a criação da associação comunitária (mais em função da necessidade de regularização fundiária) e um forte protagonismo dos membros do Projeto Arnesto Penna Carneiro na defesa de direitos dos comunitários do Recanto. A partir da explanação do Coordenador do Projeto Arnesto pode-se dizer que tal projeto assumiu um papel de mediador frente ao Poder Público, procurando contemplar ações que atendiam um conjunto de necessidades básicas reclamadas pela comunidade. Assim, reivindicou ações junto ao Poder Público Municipal, instituições que atuam em defesa de Direitos Humanos (Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara de Vereadores), instituições que são guardiãs da lei (MP, Procuradoria da República) e, atuou como mediador para acesso às políticas públicas federais e programas diversos para comunidades carentes e quilombolas.

¹¹⁷ Coordenador Municipal de Políticas Públicas disse em entrevista que o Movimento Negro está afastado da Comunidade Recanto dos Evangélicos e que deveria atuar junto aos comunitários.

¹¹⁸ Em entrevista com vereador integrante da Comissão, foi dito que tal Comissão tem por objetivo a fiscalização do Executivo e criar leis, apesar de ser impotente na questão estrutural. Não podem realizar Projetos sob pena de invasão de Poderes, mas tem conhecimento das sérias dificuldades que a comunidade enfrenta de saneamento, transporte e saúde.

Na audiência pública realizada na Câmara de Vereadores o Subprefeito de Palma afirmou que tudo que o Projeto Arnesto pedia à Subprefeitura, esta não conseguia atender. Ou seja, reconheceu a importância de um mediador entre a comunidade e o Poder Público na expressão das suas demandas e sua incapacidade de ação.

Num segundo momento, há uma diversidade de agentes atuando em prol da comunidade. Dentre as estruturas criadas para tratar a questão das políticas para quilombolas no âmbito da Prefeitura Municipal destaca-se a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Comunidade Negra¹¹⁹. Merece destaque, também, a ação de agentes ligados a projetos universitários. A fala destes agentes indica uma expectativa de um comportamento mais ativo por parte da organização comunitária.

Em entrevista com o Coordenador de Políticas Públicas, este declarou que a comunidade Recanto dos Evangélicos é muito frágil no que tange a sua identidade e organização, sofreu muitas espoliações, serviu de mão-de-obra barata para o entorno, perdeu suas terras e foi se fragilizando ao longo do tempo. Conforme o Coordenador, as políticas públicas são importantes para a Comunidade Recanto dos Evangélicos no momento em que podem contribuir para a sua autonomia (no sentido de não depender tanto do entorno, para se construir o próprio caminho, se auto-organizar). Para o Coordenador, a comunidade necessita se apropriar desse processo de reivindicação diante do Poder Público, dizendo o que é relevante, importante, necessário e fundamental para continuar sobrevivendo. Disse ainda, que são necessárias políticas sociais para a melhoria de vida quilombola.

Em entrevista com a professora Coordenadora do Projeto Quilombo de Palmas, foi dito que falta mobilização da comunidade para reivindicar seus direitos e que o Coordenador da Associação está cansado de agir com pouco apoio da comunidade. A causa dessa falta de mobilização, no ponto de vista da entrevistada é duvidosa, no sentido de que ela não saberia explicar o motivo: talvez pudesse ser pelo fato da comunidade temer e se “assustar” diante de entrevistas e notícias da Rede Globo¹²⁰ que mostra, continuamente a contestação em face da própria existência de comunidades quilombolas, desprezando a condição de descendentes de escravos. Ou ainda, pode se dar pelo fato de comunitários desconhecerem seus direitos e não

¹¹⁹ O Coordenador teve conhecimento da Comunidade a partir de integrantes do Movimento Negro, em meados de 2003, quando estava envolvido com a Comunidade Quilombola de Restinga Seca. Assumiu a Coordenadoria no fim de 2005. Disse em entrevista que o Movimento Negro está afastado da Comunidade Rincão e que deveria atuar junto aos comunitários.

¹²⁰ O professor do Projeto Arnesto Penna disse, na sua entrevista, que esta rede televisiva tem feito “propagandas” contra as comunidades quilombolas, distorcendo seus atributos e questionando a sua própria existência através de reportagens.

saberem até onde podem ir, quais são seus limites. Disse também, que os agentes mais próximos da comunidade poderiam tentar realizar este trabalho de base, mobilização.

Na percepção do Coordenador Geral da Associação Comunitária Arnesto Penna Carneiro, falta união da comunidade. Diz não haver mobilização pelo fato de que os comunitários estão cansados de promessas não efetivadas, pelo fato de que não acreditam na formalização dos direitos à eles apregoados, tal como a realização do saneamento e da regularização fundiária.

O Coordenador Geral da Associação reconhece um certo grau de impotência e disse que o Coordenador de Políticas Públicas poderia ser mais ativo em suas ações, “as vezes a gente tem vontade de fazer as coisas mas não sabe onde tem que ir, tu tem que ir com alguém, chega lá eu e chega lá o Coordenador de Políticas, tem outra presença, ele se explica melhor” [...] “aí o pessoal aqui cobra muito de mim, não ajudam e não entendem” [...] “o pessoal já tá dizendo que é pra deixar como tá e que não querem mais receber ninguém aqui”. Diante destas circunstâncias o Coordenador da Associação diz estar cansado de atuar sem grande apoio da comunidade, só que não há ninguém que queira substituí-lo.

4.4.2 “Cobrando” das prefeituras a oferta de serviços básicos

Segundo informações obtidas pelo Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Prefeitura de Santa Maria, há uns 4 mandatos atrás, todos os prefeitos já tinham conhecimento acerca da existência da Comunidade, só que não realizavam ações porque sabiam bem da existência de conflitos no entorno: “As outras gestões não fizeram nada porque não quiseram”. O que existia era uma pressão forte para que a Comunidade saísse de lá, deixasse suas terras. A instituição “Prefeitura Municipal de Santa Maria” tem conhecimento da Comunidade desde o princípio.

A oferta de serviços públicos básicos, de responsabilidade municipal (saneamento, educação, saúde, moradia) é deficiente. Os agentes do Projeto Arnesto envidaram ações com intuito de reverter este quadro. Avalia-se que uma das estratégias perseguidas foi a tentativa de comprometer o Poder Público Municipal com a causa Quilombola. Na audiência pública, o professor integrante do Projeto Arnesto se manifestou dizendo que, todos participantes de projetos que trabalham no quilombo estão unindo esforços, reconhecendo a existência de iniciativas para tentar reverter a condição encontrada. Relatou que há problemas enormes na comunidade, dificuldades na área da saúde, infra-estrutura, saneamento básico, meio ambiente, educação, emprego e renda. Falou brevemente de ações implementadas pelo

Projeto. Argumentou que se tentou articular parcerias com o Poder Público e a iniciativa privada, com vistas à efetivação de Políticas Públicas em todas as áreas de interesse da comunidade, mas que a comunidade está totalmente órfã do Poder Público. Requereu assim, contribuições do Executivo e Legislativo.

Por outro lado, o professor identificou problemas de coordenação dos esforços: “tá todo mundo fazendo a mesma coisa, mas cada um de um lado”. Em virtude disso, pediu união através de conversações e reuniões, para que todos trabalhem juntos sem desperdício de energia. Segundo ele, deve haver maior consciência e solidariedade, sendo que o Poder Público é quem deveria comandar os trabalhos. Declarou que há ações básicas para serem feitas na Comunidade pelo Poder Público tal como o saneamento, que não necessita de alto investimento e que sem ele não adianta ter projeto de hortas, por exemplo. O Poder Público não deve ser parceiro dos projetos, mas sim, comandar os trabalhos necessários na Comunidade, responsabilizando-se pelos resultados¹²¹.

Foi dito pelo Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural em entrevista à pesquisadora que os próprios órgãos da Prefeitura não têm contato uns com os outros e por isso não sabem das ações tomadas por cada um. Por fim, deixou claro que falta integração entre as secretarias.

No decurso do projeto Arnesto, representantes do Poder Público foram convidados a participar de reuniões para tomarem conhecimento da situação da comunidade, discutir a realização de serviços necessários e conhecer o quilombo.

Tal estratégia, aparentemente, teve algum efeito positivo na medida em que foi editada portaria do Prefeito reconhecendo a comunidade quilombola e nomeando um grupo de trabalho para atuar no Recanto dos Evangélicos com intuito de atender problemas relacionados à habitação. A partir da entrevista realizada com o Coordenador de Políticas Públicas, segundo ele, com a inserção da comunidade no Plano Diretor, a Prefeitura reconhece a existência do Quilombo e tem o dever de intervir no espaço com mais responsabilidade e atuação. Entretanto, quanto à implementação de ações estruturantes encontraram-se grandes limites de modo que os esforços realizados não repercutiram em mudanças materiais, não modificando, propriamente, a realidade da comunidade.

Via de regra, a resolução dos problemas requeria investimentos por parte do Poder Público Municipal. Frente a requisições desta natureza, o Poder Público frequentemente

¹²¹ Em entrevista (outubro de 2007), o professor do Projeto Arnesto declarou que a Comunidade e os agentes externos atuantes devem cobrar da administração a execução de deveres diante da Comunidade, sanando os variados problemas existentes.

argumentava imprecisões na distribuição de competências e/ou escassez de recursos. No caso de conflitos de competências toma-se como exemplo a questão da implementação de saneamento na comunidade que gerou discussão entre secretarias municipais, se seria a cargo da Secretaria de Habitação ou Secretaria de Obras. Por fim, o Secretário de Obras disse ser a cargo de sua secretaria mas que não havia disponibilidade orçamentária e que muitas outras comunidades/vilas da cidade também não têm saneamento.

Também o Subprefeito de Palma se referiu, na audiência, acerca de dificuldades orçamentárias, reconhecendo que o Recanto dos Evangélicos não foi contemplado com melhorias ou qualquer outro tipo de trabalho. Ressaltou que, apesar de ter boa vontade de realizar ações, está de “mãos amarradas”.

Outro aspecto, neste sentido, refere-se a questão do acesso. Em 2005, quando do início do Projeto Arnesto, o acesso era feito por caminho dentro de fazendas particulares. As tentativas de facilitar o acesso encontraram oposição local. O Subprefeito de Palma falou, em audiência pública, que realizou reuniões com fazendeiros vizinhos para resolver os problemas acerca da estrada, com a intenção de que entrasse ônibus para buscar as crianças estudantes, mas não obteve sucesso.

Além disso, pode-se considerar, em parte, o problema no que tange a representatividade da comunidade na sociedade circundante, ou seja, seu poder político na redondeza. O caso da água, por exemplo, é elucidativo. O poço de água que fora mandado colocar no terreno da comunidade pela Sub-Prefeitura de Palma, financiado pelo Governo do Estado em 2002, foi instalado em um vizinho por deliberação da vizinhança que fez uma associação de moradores, excluindo o Recanto. A comunidade Recanto dos Evangélicos passou a ter acesso à água mediante pagamento de taxa (considerada excessiva).

Nas disputas de poder os interesses da comunidade não foram atendidos pela Prefeitura. Houve necessidade de interferência do MP Estadual para assegurar a realização da construção da estrada, impondo a obrigação de fazer à Prefeitura. Em entrevista com o Secretário de Obras o mesmo asseverou que o conhecimento a respeito de comunidades quilombolas pelo governo é muito recente¹²². O conhecimento que o Secretário possui em relação ao Recato dos Evangélicos se deu a partir da intervenção do MP requerendo a construção de estrada para acesso na comunidade em meados de 2006, mas já tinha ouvido falar da comunidade anteriormente, assim como já ouviu falar do quilombo de Restinga Seca.

¹²² E, segundo ele, o que está contribuindo para implementação de direitos quilombolas é a atual política do Governo Lula de reconhecimento e apoio a estes povos, iniciando-se com nomeação da Ministra Matilde Ribeiro (SEPPIR) que passa a trabalhar com esta questão. Deste modo, o país tem as primeiras políticas públicas voltadas especificamente aos quilombolas.

Segundo este Secretário, a comunidade do Recanto já passou pelas piores situações que seria a de se organizar e se identificar como quilombola, o abastecimento de água e de energia elétrica foi a própria comunidade que conseguiu. Asseverou que as maiores prioridades da comunidade diriam respeito a viabilização de meios para sua independência econômica.

Convém ressaltar que se realizou em outubro de 2007 entrevista com o Ex-Secretário de Obras, tendo em vista que tal Secretaria estava passando por uma fase de transição, ficando quase que um mês sem secretário. Percebeu-se no decorrer do trabalho a dificuldade que tem o Poder Público, de um modo geral, de prosseguir com os trabalhos realizados pelos encarregados anteriores. Esta descontinuidade de Projetos não se dá somente com a troca partidária, com novas eleições, mas dentro do próprio governo, no mesmo partido, na mesma gestão. Deste modo, pode haver, por exemplo, descontinuidade por desconhecimento ou simples desinteresse de ações realizadas pelo antigo secretário de obras por parte do novo secretário de obras. Parece que no contexto sócio-político brasileiro há uma tradição de se fazer isso. O sistema burocrático aqui adotado não contribui para que novos agentes do Poder Público sigam realizando trabalhos iniciados por outros agentes. Outro exemplo claro pode ser visualizado com a troca de integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Santa Maria, que não houve encaminhamento do relatório da audiência pública, tendo sido extraviado, não havendo continuidade de ações.

No final da audiência pública, foi concluído um relatório acerca das demandas e necessidades enfrentadas pela comunidade, expondo as principais problemáticas, tais como: lentidão no processo de regularização fundiária, falta de saneamento básico, necessidade de geração de emprego e renda, melhores condições de habitação e necessidade de serviços de saúde. Todavia, conforme já narrado anteriormente, a audiência não alcançou os objetivos planejados na medida em que o relatório não foi encaminhado para as autoridades competentes pois, aparentemente, foi extraviado¹²³.

A Coordenadoria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra não faz parte do Grupo de Trabalho constituído pela Prefeitura e por isso, não tem poder efetivo para atuar em nome do Poder Público. Ou seja, as estruturas criadas pela Prefeitura mostram-se insuficientes para determinar as mudanças necessárias. Conforme levantamentos realizados, a situação de precariedade no acesso a serviços públicos essenciais deriva de um conjunto de fatores inter-

¹²³ A pesquisadora do presente estudo esteve algumas vezes na Câmara de Vereadores no fim do ano de 2007 para saber se haviam encontrado a documentação da audiência pública. Todavia, não obteve êxito. Deixou contato via telefone e e-mail, mas até o momento não teve nenhuma resposta em relação ao “sumiço” do relatório.

relacionados, destacando-se o “descaso” do Poder Público Municipal¹²⁴ para com a comunidade.

Observa-se que as iniciativas de comprometer a Prefeitura com a realização de ações no Recanto também não tem tido repercussões. O Coordenador da Associação disse, quando perguntado à respeito de projetos e ações da Prefeitura: “a Prefeitura é a que menos faz aqui, nada!” Noutras entrevistas comunitários riram da pergunta, tendo em vista que não há ações efetivas da Prefeitura na comunidade.

De um modo geral, pode-se dizer que os representantes entrevistados têm conhecimento da existência da comunidade e sobre a necessidade de priorização de problemas do Recanto dos Evangélicos. Nota-se que as estruturas políticas montadas para apoiar as ações em prol da materialização de direitos básicos no Recanto, não tem poder efetivo. Há escassez de recursos financeiros, não há priorização de ações para o Recanto na medida em que o Poder Público se orienta majoritariamente por uma lógica político-eleitoreira, havendo maior sensibilidade aos interesses políticos e alianças locais.

Estas circunstâncias são percebidas pelos comunitários como motivadoras de descrédito com relação a este agente externo. Na visão do Coordenador Geral da associação da comunidade, não há união de trabalho entre os agentes externos, entre universidades e Prefeitura e vice-verso. Cada agente luta de um lado. A Prefeitura não faz nada “quer fazer, muitas vezes, nome. Não quer lutar [...] eu estou cansado, já queria sair da Coordenação mas, o pessoal, ninguém quer”.

4.4.3 Projetando mudanças na infra-estrutura comunitária

Na tentativa de melhoria na habitação, a Secretaria de Habitação declarou não ter verbas para tal investimento necessitando de parceria. Tal parceria foi tentada juntamente com a CEF por intermédio do Projeto Arnesto. Todavia, a comunidade ainda não contava com número de CNPJ, o que era exigido para o projeto da fundação dos funcionários da CEF. Assim, os esforços para estabelecimento de parcerias encontraram limites em termos burocráticos, dado tratar-se de situação especial (comunidade quilombola sem regularização fundiária).

¹²⁴ A Prefeitura tem pecado muito no que tange às ações básicas que deveria realizar no Recanto, conforme professor do Projeto Arnesto. “O Poder Público tem mais atrapalhado do que qualquer outra coisa”, gerando expectativas na comunidade já que é responsável por planejamento e execução de ações de serviços básicos para o Quilombo. Conforme o Coordenador Geral da associação do Recanto, a Prefeitura não tem feito nada.

O professor coordenador do Projeto Arnesto, em entrevista, disse que a tentativa de melhoria das casas no Recanto foi um “samba do crioulo doido”. A CEF exigia no seu regramento interno somente financiamento para lote matriculado de terra. Por sua vez, o Decreto 4.887/03 prevê o contrário, depois de reconhecida e titulada a área tem que se manter em condomínio e não ser loteada, mantendo as características e evitando a especulação imobiliária. Ou seja, há contradição clara entre as políticas de habitação e de regularização fundiária, que “daqui um pouco também não conversa com a política de saneamento - vai dizer que não pode ter poço artesiano naquela área”.

O Coordenador Geral da associação do Recanto disse que houve promessas de casas à comunidade. Segundo ele, integrantes de projetos diziam que, por exemplo, iam construir novas casas mas, na verdade, recém iriam enviar projeto para tentar ganhar alguma verba. O problema visto por ele, é que atores externos já saem falando que vão fazer ações enquanto que apenas estão iniciando uma tentativa de conseguir meios para posterior consecução das ações. Deste modo, os comunitários ficam esperando as ações de imediato, eis que não lhes é explicado que se buscarão meios e não se realizarão ações de imediato. Assim, ele pede para que não se faça promessa para os comunitários que já estão cansados e descrentes diante de discursos.

Posteriormente houve outra iniciativa sem sucesso de elaboração de projeto para financiamento de moradias por parte de Prof. Aposentada UFSM. Diante disso, o Coordenador da associação da comunidade disse que se prometeu para um determinado mês a construção de casas para os comunitários e, que tal agente disse a um integrante da comunidade para parar de construir a sua casa que estava em obras pois “já, já, as residências de todos iriam ser construídas”. Diante disso, o comunitário parou com suas obras e ficou aguardando. A comunidade pensou que as casas já iriam ser construídas, acreditando na palavra do agente. Porém, ficaram na expectativa eis que posteriormente não foi explicado o motivo da não realização das obras. Essa ação, dentre outras, também gerou sentimento de descrença na comunidade.

Conforme o professor do Projeto Arnesto, há sérias dificuldades nas políticas públicas (que de modo geral já são precárias) no que tange ao formato, eis que quando se remete ao termo de política rural surge um viés de planejamento setorial com viés agrário e agrícola ao invés de haver planejamento territorial. Ou seja, não há política para a área rural com perspectiva urbana. Ora, o que a comunidade necessita são de ações que seriam teoricamente do meio “urbano” tal como a infra-estrutura, saúde e estrada. O problema das políticas públicas é que são realizadas de modo setorial e não territorial, não havendo

integração entre elas. No entendimento do entrevistado, poderia-se diminuir o déficit de cidadania que existe no quilombo para que a comunidade se sentisse “empoderada”, titulada de um direito, sujeito do seu processo social se fossem formuladas políticas de forma territorial.

Outro problema em relação as políticas, segundo o professor do Projeto Arnesto, é que em algum momento são estanques. Isto é gerado pelo fato de que um faz a política e outro executa não havendo avaliação e retomada daquilo que porventura se fez errado. Na prática se faz projeto e executa projeto sem avaliar e corrigir erros. E às vezes, nem se executa por haver contradição entre os requisitos de políticas diversas. Assim, os passos das políticas públicas estão equivocados pois, ao invés de serem circulares são lineares. Deveria ser circular com: planejamento, execução avaliação e retomada. Mas na prática linear não há avaliação e retomada. Numa verdadeira democracia representativa e participativa deveria haver avaliação, correção (se necessário) e retomada.

4.4.4 Projetando mudanças no desenvolvimento econômico comunitário

As narrativas em torno das iniciativas em prol de geração de emprego e renda indicam situações diversas. De modo geral, repetem-se problemas decorrentes de intervenções dependentes de “projetos”.

O Coordenador da associação do Recanto exemplificou a ocorrência de problemas relatando sobre um projeto realizado por agentes externos para criação de galinhas que foi por ele assinado. Tal projeto concorria a verba de 50 mil reais, todavia o mesmo não foi contemplado. Ocorre que os agentes externos não explicaram para os comunitários que recém é que iriam tentar concorrer ao dinheiro. Apenas disseram que iam proporcionar à comunidade criação de galinhas a partir do projeto. Com isso, a comunidade ficou esperando as galinhas. Mas, como os atores externos não foram explicar para a comunidade que o projeto não foi contemplado com verbas, a comunidade ficou na expectativa e passou a não acreditar mais naquilo que lhe falavam.

Mas, os problemas não se resumem a este aspecto. Cabe assinalar a existência de muitas divergências acerca das estratégias para o desenvolvimento econômico da comunidade.

Para o Secretário de Obras do Município, a maior dificuldade foi superada: a de reconhecimento da comunidade como quilombola. Entretanto, como se trata de uma comunidade muito carente, ainda não se conseguiu a independência econômica. Esta pode se

dar a partir de um espaço de terra suficiente para desenvolver atividades de pecuária ou agricultura; caso contrário a comunidade está condenada a vegetar no ponto de vista econômico. Conforme disse o Secretário, são “várias famílias amontoadas num pedaço de terra, ilhados por outras propriedades, o que envolve mexer a estrutura agrária ao redor”. Abordou ainda que, como o Recanto dos Evangélicos é um pequeno grupo, torna-se difícil ampliar o seu próprio espaço. É uma luta difícil, a comunidade deve querer o enfrentamento, mudando estruturas consolidadas.

Para o Secretário de Obras do Município, uma das formas das Políticas Públicas contribuir com o Recanto dos Evangélicos seria de oportunizar aos pequenos o acesso á escola para qualificá-los para a vida. O Poder Público também deve propiciar qualificação profissional através de agroindústria, qualificação do trabalhador (seja autônomo ou empregado), propiciar ensino de condução de trator e moto-serra; enfrentando-se limites físicos da propriedade. Segundo o Secretário, a comunidade também pode aproveitar o pouco da terra que têm através de hortas, canteiros, pomares...

Segundo o Coordenador da EMATER a intenção de seu órgão seria de ajudar a comunidade no incentivo da produção, mas com uma intervenção muito bem feita, valorizando a cultura local¹²⁵.

O Coordenador associação do Recanto, na audiência pública, abordou a falta de instrução da comunidade para o trabalho no plantio com máquinas, “quem não sabe operar com máquinas está perdido”. Quanto ao desemprego disse que “só quem conhece lá é que sabe. Nós precisamos de ajuda da Prefeitura e do INCRA para regularizar a terra, aí seremos donos e poderemos trabalhar. [...] A Prefeitura deve incentivar a venda daquilo que se produz”. Quanto ao procedimento do INCRA, afirmou ter a consciência de que o mesmo é demorado e, enquanto não se resolve definitivamente o processo da terra, a comunidade pode ser beneficiada com diversos projetos, tal como incentivo à produção e venda.

Para o Coordenador de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal o ideal seria que a comunidade tivesse a retomada de seus hectares para realizar plantio que valorize seu saber local e proporcione o etnodesenvolvimento da Comunidade. Conforme o Coordenador de Políticas Públicas, para a Comunidade acessar as Políticas Públicas Federais e Municipais basta o seu reconhecimento como quilombola publicado pela FCP, o que já houve. E, a Comunidade tem que trabalhar numa inclusão produtiva coletiva para facilitar a economia comunitária. Todavia, hoje não há espaço para produzir. O Coordenador disse que irá

¹²⁵Todavia, como a funcionária que trabalhava com quilombolas foi embora, o Projeto “Cidadania” não teve seguimento. O que se fez foi a distribuição de sementes de milho para o plantio no Recanto dos Evangélicos.

encaminhar pedido de inclusão no PAC Quilombola do Governo Federal para beneficiar comunidades quilombolas da região. Ressaltou que, como sua condição é de representante do Poder Público, tem a obrigação de garantir às comunidades o acesso às Políticas Públicas.

A funcionária aposentada da UFSM (projeto das estufas) ressaltou na Audiência Pública (novembro de 2006) que toda ajuda à comunidade é bem vinda. Que necessitam de cursos profissionalizantes para o trabalho com máquinas no uso de implementos agrícolas, linha de financiamento doméstico e artesanal para aprimoramento de mão-de-obra feminina.

As divergências se manifestam, inclusive, quando algum agente apresenta uma proposta específica. Neste sentido é ilustrativo o caso da “estufa de tomates”. Esta proposta já estava configurada em 2006 e sua oportunidade foi discutida já na audiência pública realizada naquele ano.

Na percepção do Coordenador da associação da comunidade, manifestada na audiência pública em 2006, os atores externos, em sua maioria, têm o mesmo discurso e ajudam em melhorias no Recanto dos Evangélicos. Contudo, têm alguns projetos inviáveis, tal como o do Horti-fruti-granjeiro, pois, primeiro tem que ter saneamento para não haver contaminação. Além disso, tem que ter um local para a venda dos produtos.

Conforme entrevista com professor do Projeto Arnesto, a comunidade poderia produzir sabão pois é aquilo que eles disseram que fazem e sabem fazer:

Então, porque não gerar uma política de qualificação para produzirem uma linha de sabonetes ou sabões com produtos naturais? Mas o que se fez foi implementar estufa por pensar na comunidade como meio rural com necessidades somente rurais, que está no meio agrícola. Porquê não fazer algo diferente? Um artesanato... Porque plantaram verdura? Para concorrer com o amplo mercado? Ora, as mulheres da comunidade têm conhecimento histórico tradicional passado de geração para geração sobre ervas medicinais então, porque não se aproveita isso na Comunidade? Seria um bom início de produção.

Mesmo assim foi instalada na comunidade, no ano de 2007, estufa para produção de tomates através de um projeto de uma funcionária aposentada da UFSM que foi contemplado com financiamento da Petrobrás. O Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas disse aos integrantes do Projeto de geração de emprego e renda que quem deveria optar na escolha do produto a ser plantado era a comunidade; que a ação não deveria vir pronta de fora para dentro do Quilombo. A Comunidade, segundo o Coordenador de Políticas, emitiu a vontade de plantar hortaliças pois é o que já fazem.

O potencial econômico deste empreendimento, entretanto, não se manifestou até o momento. Uma série de fatos contribuíram para que este empreendimento não fosse percebido como empreendimento coletivo.

A sede e a estufa de tomates foram construídas¹²⁶ em parte do terreno da casa do Coordenador da associação do Recanto para não ter que pedir espaço de outras casas e gerar discussões e desavenças entre os comunitários. Eis que, segundo o próprio Coordenador, a comunidade é muito individualista neste sentido e alguns disseram que não era para fazer na sua parte do terreno. Por outro lado, como isso foi feito no terreno do Coordenador outros comunitários pensaram que tais benfeitorias seriam somente do Coordenador, não ajudando na construção e na manutenção da estufa.

Segundo entrevista com a professora do Projeto Quilombo de Palmas, faltou apoio ao Coordenador da associação da comunidade na implementação das estufas. Isto ocorre tendo em vista que alguns comunitários chegaram a falar que o único beneficiário poderia ser somente o Coordenador da associação. Outros comunitários discutiram dizendo que a estufa só ia beneficiar os que moram na parte de baixo da comunidade porque lá é que foi instalada. Alguns comunitários pensaram também que o Coordenador da associação da comunidade iria receber em dinheiro os aportes para a estufa, gerando discussões. Estas somente cessaram no momento em que tiveram ciência que ninguém receberia valores individualmente e que a estufa seria para todos. Tal relato foi confirmado pelo Coordenador da Associação.

Conforme o Coordenador da Associação, a estufa produziu apenas uma colheita de tomates e quem tratou de cuidá-la foi a sua família eis que comunitários disseram que a estufa seria só dele. Conforme o Coordenador, foi difícil cuidar da plantação pois não havia água suficiente para irrigação e a criação de porcos ficava muito perto da estufa. Nestas circunstâncias, o Coordenador da associação disse que os tomates “deram por misericórdia, sem água, sem nada [...] tinha até galinha entrando lá, aí eu fiz uma telinha para impedir” havendo apenas uma colheita. Foi colhido em torno de 60 Kg de tomates e consumido pela família do Coordenador (que foi quem trabalhou na construção da estufa e cuidou dos tomates) e alguns comunitários que ganharam e outros que iam pegar à noite, às escondidas, segundo o Coordenador da associação.

Atualmente, tem-se na estufa verduras e temperos verdes plantados pela família do Coordenador. Conforme o Coordenador da Associação da comunidade, é difícil manter a

¹²⁶ A comunidade pediu para que fosse construída uma sede com parte das verbas do projeto beneficiado com recursos da Petrobrás. Assim, em 2007 foi construída uma pequena sede de material com uma cozinha e um banheiro com chuveiro elétrico, onde passou a se fazer algumas reuniões. Todavia, parece que a sede não tem sido muito utilizada eis que há caixas guardadas na cozinha e no banheiro, impedindo seu total funcionamento.

plantação de tomates na estufa devido aos altos investimentos de água e problemas de não haver saneamento básico.

4.4.5 Acessando as políticas sociais do governo federal para comunidades carentes¹²⁷

Conforme vereador integrante da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos em entrevista realizada em outubro de 2007, as Políticas Públicas, de um modo geral, podem ter problemas no que tange ao seu alcance para com a comunidade, o que não deriva de falta de recursos.

Registraram-se iniciativas de estender o acesso de políticas sociais aos seus potenciais beneficiários. Cabe observar que alguns benefícios já eram acessados por alguns comunitários do Recanto (previdência social/aposentadorias) mas não eram desfrutados pela totalidade de beneficiários potenciais da comunidade. Observa-se a tendência de criar-se um ciclo vicioso de marginalização-exclusão dos direitos de cidadania de populações já marginalizadas a partir da carência de documentos básicos tais como RG, CPF e CTPS. Aparentemente a quebra deste ciclo vicioso requer atuação de agente externo eis que a comunidade do Recanto tem pouco acesso à informação, conforme narrou professor do Projeto Arnesto.

Analisando-se as situações em questão percebe-se que houve resultados mais satisfatórios no alcance ao acesso à direitos básicos do cidadão (passíveis de requerimento por qualquer cidadão tais como documentos básicos) e resultados não tão satisfatórios nos casos de programas criados para públicos-alvo específicos (em que tem que comprovar, periodicamente, seu enquadramento na situação de potencial beneficiário). Avalia-se que estes programas têm regulamentação dinâmica e implicam atribuição de encargos adicional à organizações que já exercem, tradicionalmente, outras funções.

Nota-se, implicações quanto à estrutura institucional de operacionalização das políticas públicas orientadas para minorias. Neste caso as organizações operadoras das

¹²⁷ Convém destacar que não se encontrou nenhuma ação efetiva por parte da atuação do Governo do Estado, apesar de ter contactado via telefone com suas secretarias, principalmente a de saúde que prevê o programa PIM Quilombola (primeira infância melhor) que até o momento não foi implementado. Segundo o Superintendente Regional do INCRA de POA, em sua manifestação na audiência, o Governo do Estado deveria estar a par da discussão dos quilombos no Estado eis que tem responsabilidade sobre isso e há legislação específica estadual. Aliás, o único programa estadual que pode atender quilombolas (rurais) é o RS-Rural, que teve por objetivo a promoção do desenvolvimento em comunidades rurais tradicionais, combate à pobreza, manejo e conservação de recursos naturais e resgate cultural. Executado através do Orçamento Participativo, pela Secretaria de Agricultura e abastecimento do RS com recursos advindos do BIRD e do Tesouro de Estado. A comunidade quilombola de Casca participou do programa e reclamou problemas de formato (BROSE, 2004, p.95).

políticas para minorias, via de regra, tem outros encargos antecedentes que, na maioria das vezes, se colocam para elas como sua “real missão institucional” criando-se um desinteresse pela operacionalização de outros programas.

Neste contexto, as dificuldades encontradas referem-se a desinformação e/ou desinteresse dos órgãos operacionalizadores da política (ou mesmo falta de capacitação dos operadores), alcance da informação pelos potenciais beneficiários e dificuldades de comprovar seu enquadramento devido a restrições e imposições burocráticas, além de outras.

No caso examinado, o acesso às bolsas do Programa Fome Zero foi assegurado em um ano (2005) mediante atuação do agente externo (e não da organização operacionalizadora do Programa) mas não foi viabilizado no ano seguinte por “perda de prazo” devido a informação não ter alcançado a comunidade. Todavia, a Secretaria de Assistência Social do Município recebeu alguns cadastros posteriores de famílias da comunidade através da mediação de agentes externos.

Conforme o Coordenador da Coordenadoria de Políticas Públicas para a Comunidade Negra do Município, as políticas públicas têm problemas de formato eis que, normalmente são elaboradas por burocratas de plantão (dentro de gabinetes sem conhecer a realidade das comunidades) e problemas de alcance eis que a burocracia impede o acesso das políticas chegarem até a comunidade, o que gera atraso na organização e sobrevivência e, desesperança nas comunidades. O problema do Fome Zero, por exemplo, para o entrevistado, é a necessidade de ter que renovar anualmente, e a informação das datas da renovação não chegam até a comunidade pela Secretaria Municipal de Assistência Social, havendo problemas de formato e alcance conjugados.

Conforme entrevista com o Coordenador Geral da associação do Recanto, realizada em maio de 2008, a sistemática de concessão do benefício mudou, a maioria da comunidade está recebendo o Bolsa Família e passou a ser avisada dos prazos nas agências lotéricas, no momento em que vai receber o benefício. Assim, a comunidade não “perdeu” mais os prazos para requerimento.

4.4.6 Acessando as políticas de regularização fundiária do governo federal para comunidades quilombolas

Convém reconhecer, inicialmente, a discussão que ocorre em torno da melhor forma da comunidade obter o domínio (formalização da propriedade) de suas terras, já que há mais de século detém a posse do seu território. Deste modo, quanto ao regramento agrário a

ser realizado no Recanto dos Evangélicos, há abrangência de opiniões entre os atores, sendo sugerida a Usucapião, Estatuto da Cidade¹²⁸ e regramento próprio para comunidades quilombolas previsto no Decreto Federal 4.887/03. Estas discussões e divergências de opiniões fazem com que as iniciativas de regularização enfrentem dificuldades. Para o Coordenador de Políticas Públicas, fazer Usucapião da terra da comunidade seria legitimar a pobreza e a miséria eis que seria um espaço muito pequeno a usucapir, diferentemente de se tentar a retomada de todos hectares perdidos via regularização fundiária do Decreto 4.887/03, o qual prevê a regularização fundiária quilombola.

No caso da regularização fundiária, representantes do INCRA local disseram desconhecer os processos de regularização de territórios quilombolas. Apesar do Decreto 4.887/03 e da Portaria 6/04 do MC e a Instrução Normativa 20/05 do INCRA regrem o tema, conforme assevera Andrade, a concretização do artigo 68¹²⁹ tem sido muito difícil, havendo poucas comunidades tituladas (até 2006 apenas 111) eis que a consecução do direito é marcada por ações governamentais descontínuas e processos lentos com o visível despreparo dos órgãos públicos para tratar da matéria¹³⁰. Além disso, o Orçamento da União confirma a marcha lenta e que os recursos disponíveis não estão sendo utilizados pelo MDA (QUILOMBOLAS NA LUTA..., 2006, p.63).

Cabe ressaltar a fala do superintendente regional do INCRA de POA, na audiência pública realizada em novembro de 2006, dizendo que se está, atualmente, num contexto

¹²⁸ No Direito pátrio há 5 espécies de Usucapião que exigem posse mansa, pacífica e ininterrupta: Extraordinária (art.1.238 do CC) com decurso de tempo por 15 anos ou 10 anos; Ordinária (art.1.242 do CC) que requer o decurso de tempo por 10 anos ou 5 anos, com justo título e boa fé; Especial ou Pro Labore (art. 191 da CF e 1.239 do CC) que requer decurso de tempo por 5 anos, que o usucapiente torne a porção de terra (até 50 ha) rural produtiva, não seja proprietário de outro imóvel; Urbana (art.183 da CF, § 1º a 3º, art. 1.240 do CC) com decurso de tempo de 5 anos, que o usucapiente resida no imóvel urbano de até 250m² e não seja proprietário de outro imóvel e; Coletiva (art. 9º do Estatuto da Cidade) com decurso de tempo de 5 anos, que os usucapientes residam no imóvel urbano e sejam considerados de baixa renda e não sejam proprietários de outro imóvel. A Usucapião Coletiva pode ser a melhor solução encontrada para a regularização dos territórios de quilombos urbanos, tendo em vista que o INCRA é competente para atuar somente em áreas rurais. Quanto ao regramento do Estatuto da Cidade, observa-se que este não impõe medidas de promoção do domínio da terra, mas, contribui para a manutenção da posse através de destinação de políticas públicas tal como melhorias de infra estrutura. Além do mais, ao colocar as comunidades quilombolas no Plano Diretor, as mesmas ficam com perímetros demarcados no mapa municipal onde se localizam, reconhecendo a posse e demarcando a futura propriedade. Maiores esclarecimentos sobre o assunto ver monografia de especialização da autora deste estudo, denominada “Decreto Federal 4.887/03: por uma abordagem crítica da regularização fundiária das Terras de Preto no Brasil”.

¹²⁹ Vale colocar a fala do MP, em entrevista à pesquisadora, de que a CF é muito recente na história e que uma sociedade não se forma apenas em 30 anos (idade da CF). Uma CF que busca constituir uma nova sociedade quando tem 200 anos ainda pode-se dizer que é jovem. Talvez hoje existam direitos não materializados mas, que amanhã podem ser concretizados, tal como os direitos à propriedade de tantas comunidades quilombolas. Vivemos num país jovem que se tem muito a fazer.

¹³⁰ O processo de regularização fundiária quilombola previsto no Decreto 4.887/03 pode ser dividido em 6 fases: competência para realização, auto-reconhecimento, identificação, certificação e delimitação das terras como instrumentalização da auto-territorialidade, demarcação das terras, publicidade do procedimento e titulação da propriedade quilombola.

favorável de políticas governamentais, havendo um interesse na implementação de políticas públicas em busca da efetivação de direitos de comunidades quilombolas; devendo-se resgatar esta dívida da sociedade brasileira para com os afrodescendentes¹³¹.

O Superintendente Regional do INCRA de POA reconheceu em audiência pública que as comunidades quilombolas são um público bastante carente, havendo necessidade de aporte rigoroso de políticas públicas que contemplem minimamente os direitos de cidadania. Falou que tentaria agilizar a regularização fundiária para que a comunidade Recanto dos Evangélicos seja resgatada da situação de miserabilidade. Informou ainda, que seu setor se trata de uma Autarquia Federal que, de modo histórico, vem se preocupando com a questão da reforma agrária. Assim, estão se aperfeiçoando para regularizar territórios quilombolas. Verbalizou, complementarmente, que a sociedade em geral, deve ter conhecimento dos problemas quilombolas para contribuir na solução dos mesmos, eis que é uma dívida da própria sociedade brasileira. A comunidade não pode atuar sozinha na luta. Inclusive, a Federação Quilombola pode também contribuir. Ressalvou que “as coisas não acontecem no tempo em que a gente deseja”. Os quilombolas devem reivindicar seus direitos. Por fim, asseverou que o Governo do Estado deve se engajar atuando através de suas secretarias para implemento de medidas, como faz o Governo Federal.

Diante disso, nota-se que há um certo reconhecimento das necessidades quilombolas e “disposição” para intervir. Mas, enfrentam-se problemas diversos e, nestas circunstâncias, requer-se forte pressão política para acelerar processos de materialização de direitos. Confirma-se o observado pela análise do PBQ que a afirmação de direitos de minorias, quando implica questionamentos de estruturas estabelecidas encontra resistência de segmentos da população que tem suas expectativas contrariadas. Tais circunstâncias geram dificuldades adicionais às organizações operadoras da política. Cria-se, assim, um campo de discussão sobre a estratégia a ser adotada no processo de regularização para evitar entraves formais.

No que tange a questão da regularização fundiária, já houve discussões entre os atores envolvidos. Uns queriam divulgar as intenções de trabalho por motivos pessoais ou políticos e outros optaram por não divulgar o procedimento de regramento agrário, sem envolver setores da mídia, pensando nas represálias que a comunidade pudesse sofrer. A

¹³¹ Segundo o MP Estadual, em entrevista à pesquisadora, a questão da terra quilombola é uma medida eminentemente legal e de conhecimento recente na história do país. Mas, há uma forte ligação social, sentimental, e familiar das comunidades para com o local onde habitam e estabelecem sua forma de vida. Não se pode desprezar que a terra é um bem de valor social e cultural e não simplesmente econômico.

posição que prevaleceu, com anuência do INCRA e do grupo de trabalho nomeado, foi iniciar o procedimento de modo mais discreto possível.

O Superintendente do INCRA estadual chegou a comentar, em outubro de 2007 (via contato telefônico com a pesquisadora), que teria uma estratégia alternativa para iniciar o processo de regularização fundiária com o intuito de não gerar tantos conflitos da vizinhança com a comunidade. Tal estratégia seria de agentes externos juntarem, previamente, documentações necessárias para o procedimento de regularização com intuito de que, no momento em que o INCRA fosse até a comunidade, o trabalho fosse feito o mais rápido possível à discrição dos olhos vizinhos, havendo, então, o mínimo de questionamentos. A intenção do INCRA é de fazer o processo de regularização fundiária de forma célere para que não se estendam discussões infundadas em torno dos direitos possessórios das terras, não prolongando o prazo para finalização do procedimento.

Um outro fato a se questionar é em relação a discordância entre atores quanto a oportunidade de certas ações. Já ocorreu de se realizar ações contrárias às decisões coletivas, tal como foi feito quando se divulgou na mídia as intenções de retomada de hectares pelo Recanto dos Evangélicos. Um grupo de trabalho tinha combinado com a comunidade de não divulgar tal informação para que não sofressem represálias dos fazendeiros vizinhos e outro grupo, achou por bem divulgar tal notícia. Assim, percebe-se que a falta diálogo entre os grupos e/ou de consenso e prevalência de vontades individuais leva cada qual a fazer o que bem entende. Desta forma, geram-se prejuízos e desperdício de trabalho, sendo que a comunidade é quem acaba sofrendo por ações não pensadas.

Do mesmo modo, o integrante mais idoso da comunidade do Recanto, contou (em entrevista à pesquisadora) que o INCRA realizou reuniões explicando para os comunitários sobre o processo de regularização fundiária, instruindo eles a não falar nada sobre o procedimento, não alertando a vizinhança sobre desapropriação. Mas, ele lamentou que “tem muita gente bocuda vão sai falando, aí os cara fica tudo desconfiado”.

A vizinhança da comunidade do Recanto chegou a se revoltar quando soube da pretensão de efetivação do direito de regularização fundiária quilombola, demonstrando mais desprezo, exclusão e não contratando os comunitários para o trabalho na lavoura. Aqui, cabe ressaltar a fala do Coordenador Geral da associação da comunidade, na audiência pública, expressando-se que “quando começou esse negócio de quilombo, os vizinhos, donos das terras não quiseram mais dar trabalho para nós” referindo-se às represálias e ao temor dos fazendeiros, que têm receio de terem que “devolver” as terras aos quilombolas por força de

desapropriação ou desintrusão. O Coordenador da associação do Recanto conclui que “O pior que foi, foi divulgar o quilombo, pois aí não tem mais serviço nos vizinhos”.

Este receio iniciou no final do ano de 2005, quando a vizinhança soube que a comunidade teria se organizado em forma de associação e que setores da Prefeitura de Santa Maria e funcionária da UFSM teriam noticiado para a imprensa a intenção da tentativa de regularização fundiária.

Na percepção dos comunitários entrevistados em maio de 2008, se a comunidade conseguisse retomar as terras originárias ou parte delas, seria muito bom, tendo em vista que poderiam trabalhar com plantio nas suas próprias terras, fazendo seu próprio sustento naquilo que é seu.

O Coordenador da associação do Recanto disse que “o pessoal já está chateado com essa história de estudo antropológico” iniciado pela equipe nomeada pelo INCRA. Asseverou que a “chateação” se deve pelo fato que os comunitários “não acreditam nessas terras, tem um trauma onde tudo pra eles é bobagem, que só querem humilhar o pessoal”.

Apesar disso, o Coordenador da associação acha importante o trabalho do INCRA para retomada das terras. Mas, diz que comunitários têm receio de “tirar” as terras dos “gringos”, os quais, “sempre foram bons para a comunidade”. Assevera que o “pessoal é muito deixa disso, deixa pra lá [...] mas já ta chegando um ponto, que diz o ditado popular, que o bicho vai pegá e aí vamo vê quem é quem, vai ter gente saltando fora... eu alertei (o Coordenador de Políticas Públicas), tem que preparar o povo, conversar e tudo...”. A partir desta fala observa-se a preocupação do Coordenador da associação da comunidade no que diz respeito à reivindicação e luta pela terra, da comunidade seguir o procedimento até o fim e se conscientizar que a retomada da terra é um direito da comunidade e uma necessidade e que não se estará tirando terras dos “gringos” (fazendeiros que serão necessariamente indenizados)¹³².

O INCRA somente no final do mês de março de 2008 iniciou trabalhos para começo do processo de regularização fundiária. Enquanto o processo não findar a comunidade sofre com os prejuízos sem ter acesso ao benefício. Os trabalhos para o processo de regularização fundiária do INCRA, segundo a professora Coordenadora do Projeto Quilombo de Palmas eram para ter iniciado em setembro de 2007. Todavia, ela optou por esperar mais

¹³² O procedimento de regramento agrário é muito lento e burocrático, correndo-se grande risco de não conseguir a retomada da maior parte das terras que a comunidade tem direito. Mas, o Coordenador da associação deixou claro na sua entrevista que o INCRA não prometeu nada para a comunidade, apenas disse que ia tentar a retomada das terras e que para isso o processo seria demorado. Disse entender que o procedimento é lento, pois passa por diversas instâncias, não dependendo de uma só pessoa. Todavia, segundo o Coordenador da associação, grande parte da comunidade não entende isso.

alguns meses para começar o procedimento (eis que faz parte do grupo de trabalho indicado pelo INCRA) pelo fato de que a comunidade, segundo sua ótica, ainda não estava totalmente mobilizada. Além disso, segundo a professora coordenadora, quando se iniciassem os trabalhos, dever-se-ia fazer de forma rápida para evitar ou minimizar as reações negativas e conflitos de fora da comunidade, tal como contestações anteriores ao prazo estabelecido na lei.

Assim, o procedimento de regramento agrário foi iniciado pelo INCRA com a nomeação de grupo de trabalho somente no fim de março de 2008. Tal grupo iniciou a realização de estudo sócio-antropológico em junho de 2008, para posterior confecção do laudo e remessa ao INCRA.

4.5 Recanto dos Evangélicos: relações com agentes externos e políticas de diferenciação

4.5.1 Relações de (des)confiança entre a comunidade e os agentes externos

Conforme exposto anteriormente, no subcapítulo 4.2, o primeiro ator externo que se aproximou da comunidade Recantos dos Evangélicos pelo fato de se tratar de quilombola foi um grupo de pessoas (integrantes do Movimento Negro e candidata à vereadora) com verbas da FCP destinadas para melhorias na comunidade. A visita deste grupo foi no início do ano de 2003, marcada com a promoção de um almoço com risoto, questionando a comunidade sobre suas reivindicações e necessidades, o que fora anotado pelo grupo. Ocorre que esta foi a única visita realizada por este grupo no Recanto.

Diante disso, entende-se que este fato, pode ter gerado, inicialmente, esperança e expectativa na comunidade e, posteriormente, desconfiança e descrédito. Este sentimento de descrédito e desconfiança dos atores internos pode ser remetido aos novos atores externos, dificultando as relações sociais.

As demais iniciativas posteriores também caracterizaram-se pela descontinuidade. Entende-se que, a atuação mediante projetos propicia dificuldades nas relações porque requer-se prévio apoio da comunidade. Criam-se expectativas mas “é só para concorrer à verbas” e, como a dinâmica dos projetos não é compreendida, há insatisfações diversas.

Conforme o Coordenador da EMATER, os trabalhos realizados na comunidade devem ser contínuos. Existem problemas com ações iniciadas e não continuadas, o que gera uma expectativa muito grande nos comunitários. Segundo ele, a comunidade enfrenta muitas carências de modo que se requer um olhar e acompanhamento diferenciado. No entendimento

do entrevistado isto pode ser realizado através de trabalhos em parceria com ações continuadas.

Segundo o Coordenador da associação comunitária, os comunitários estão cansados de promessas não cumpridas e, portanto, há uma descrença geral diante dos agentes externos.

Em entrevista com o Coordenador de Políticas Públicas, foi dito que, como a comunidade é muito carente deve-se ter ações concretas como, por exemplo, calçar a rua. Ações que sejam concretas e de imediato palpáveis para a comunidade. Caso contrário, a comunidade começa a desconfiar dos discursos e ações intermináveis que não podem ser perceptíveis materialmente; eis que já sofreu várias perdas no decorrer de sua vida. Segundo o Coordenador da associação, as únicas promessas cumpridas foi uma estufa de tomate e a construção lenta e mal feita da estrada.

Ao Coordenador da associação do Recanto foi perguntado (na entrevista de maio de 2008) se a comunidade preferia que os agentes externos nunca tivessem ido até lá (e os comunitários continuassem vivendo normalmente) ou, se achavam importante a intervenção (que trouxe à tona temas como a regularização fundiária e história do negro). O Coordenador, após suspirar e pensar por alguns segundos, respondeu que na sua ótica era bom. Porém, disse que a forma como as coisas se deram e como as intervenções iniciaram poderia ter sido bem diferente. “... as pessoas deveriam ter chegado e se mantido de outra forma, de outro jeito, o problema todo, todo o problema é as pessoas, o jeito de se expressar das pessoas deixaram o pessoal dessa maneira. [...] O pessoal deixou muito furo aí”.

A partir da perspectiva dos comunitários, nota-se que referem-se a problemas na forma de intervenção dos agentes externos, o modo como estes se comportam diante de situações; como por exemplo, ao invés dos agentes externos explicarem que vão formular projeto para tentativa de ganhar verbas para construção de casas, já vão logo dizendo que vão construir casas. A partir de então, começa haver descrença dos comunitários diante de ações dos agentes externos. Os agentes geram grandes expectativas nos comunitários pelo modo de abordagem omissivo ou obscuro. Não há clareza e nem boa comunicação, gerando desentendimentos. Muitas ações foram tidas pela comunidade como promessas e como estas não foram realizadas, gerou-se descrédito no Recanto dos Evangélicos. Deste modo, os agentes externos deixam muito a desejar.

Esse forte sentimento de descrédito passou a ser construído na comunidade por ações mal feitas, por promessas de agentes externos não efetivadas, o que vem interferir também no processo de regramento agrário.

Um comunitário deu um exemplo simples de como estão descrentes diante de “promessas”, ele disse: -“se tu vier aqui e disser que a semana que vem vai fazer um churrasco com a gente, a gente vai esperar dormindo, pode saber que não vai ter. Agora, se tu vier aqui com a carne e fizer um churrasco pra gente, aí nós acreditamos”. Ele concluiu que não adianta pessoas irem na comunidade “fazer um monte de discurso e reunião” se aquilo que se fala não é realizado. Então, “que nem venha gente aqui, é preferível que não venha ninguém do que venha gente iludir o pessoal e deixar só na esperança. A minha mãe até hoje espera a casa que prometeram pra ela da Prefeitura e depois do Jornal Diário.”

Outro fato ocorrido, que pode ser visto como comportamento decorrente do sentimento de descrença dos comunitários foi a negação da totalidade da comunidade em aceitar participar do Fórum Mundial da Educação, que ocorreu na UFSM em maio de 2008. Apesar da Prefeitura ter enviado um transporte para levar os comunitários até o evento, ninguém da comunidade quis participar. Segundo o Coordenador da associação, a comunidade já tinha avisado a Prefeitura que não iria participar do encontro, pedindo para que não enviasse o transporte, eis que todos já estariam cansados de ouvir discursos e promessas. Mesmo assim, o Coordenador da Associação, à pedido do Coordenador de Políticas Públicas, já tinha preparado um discurso para apresentar no evento, falando sobre o Recanto e as ações realizadas por agentes externos. Mas, como os comunitários revelaram a intenção de não participar do Fórum, o Coordenador da associação também concordou em não participar.

Nota-se que o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, em entrevista concedida no mês de outubro de 2007, asseverou que falta acompanhamento de assistente social no Recanto, no sentido de contribuir para que a comunidade adquira confiança, eis que já foram muitos agentes externos “discursar” sem resultados práticos. Segundo ele, os discursos sem resultados deixam a comunidade desconfiada tal como se dá nas reuniões onde as famílias ficam caladas só ouvindo e olhando o agente externo. Por sua vez, o agente externo já não sabe se a comunidade está concordando ou não com sua fala ou ação.

A Secretaria de Desenvolvimento Rural esteve na Comunidade para consulta de comunitários a respeito de realização de projeto de algo que pudessem estar necessitando. Contudo, tal atitude foi um fracasso tendo em vista que a comunidade não se manifestou, segundo relato do Diretor Geral da Secretaria. Diante disso, o Diretor colocou a possibilidade de haver problema de diálogo com a comunidade ou ainda, com a forma de abordagem realizada pela Secretaria.

4.5.2 Conseqüências das políticas de diferenciação no pensar comunitário

4.5.2.1 Recanto dos Evangélicos: “amostra grátis”

Em geral, os comunitários do Recanto dos Evangélicos se apresentam tímidos diante dos interventores externos. Não gostam de ser fotografados e filmados. O Coordenador Geral da associação do Recanto dos Evangélicos admite, por exemplo, que a televisão filme a comunidade para mostrar sua situação precária de vida. Segundo ele, isso até seria necessário. Entretanto, a necessidade de demonstrar a comunidade em meios de comunicação só se justifica se for para buscar melhorias aos comunitários, caso contrário não devem ser expostos.

O Coordenador da associação coloca que: “tudo bem que a pessoa fale alguma coisa, mas que faça”, se referindo que o agente externo pode até falar ou demonstrar a situação pobre em que vive a comunidade mas, que isso não adianta de nada se por traz da fala ou discurso não houver algo material para mudar àquela realidade. Nesse sentido ele complementa que: “não adianta eu chegar lá, assim ó Adéli, chegar lá pra ti e dizer: oh, Adéli! Eu tô passando fome, eu isso, eu aquilo, mas se tu não vai fazer nada por mim. Eu tô só sendo humilhado, ainda se é só pra ti, tudo bem, vai ficar entre eu e tu, no caso; mas se é num público assim, como quantas coisas que até eu mesmo falava, isso não tem vantagem nenhuma¹³³.”

Na percepção do Coordenador da associação da comunidade, ocorre muitas vezes de haver um aproveitamento da imagem da pobreza da comunidade para auto-promoção daquele que se aproveita desta imagem¹³⁴. Nesse sentido ele exemplificou o fato de que a

¹³³ Aqui, pensa-se que, o Coordenador da associação se referiu à audiência pública realizada na Câmara. Ele disse, posteriormente, na entrevista, que tal audiência foi uma “palhaçada” pois “não deu em nada”. Ele relatou as dificuldades da comunidade em público, para diversas pessoas e nada foi feito para mudar esta situação. A partir disso também se explica o fato da comunidade não ter ido ao Fórum Social da Educação, tendo em vista que o Coordenador da associação da comunidade teria preparado um discurso (à pedido, talvez, da Prefeitura) para falar da situação da comunidade e agradecer aqueles que ajudaram até o momento. Pode-se dizer que a Comunidade não quer mais se expor, apresentar uma situação de pobreza a outras pessoas eis que nada é feito para que essa situação seja revertida. Para os comunitários isso não passa de humilhação.

¹³⁴ O Coordenador da associação da comunidade e mais duas famílias relataram que o Jornal Diário de Santa Maria esteve na comunidade querendo fotografar as casas e os comunitários. Todavia, quase todos não permitiram, com exceção de um integrante que é cego (que fora fotografado) e de uma comunitária que disse ter deixado fotografar-se a si e sua casa pois tinha entendido que ela iria concorrer a uma casa nova. Na percepção destes entrevistados, o jornal se aproveita da imagem da pobreza para se auto-promover e vender uma imagem, o que não é necessário. A comunitária que apareceu no jornal disse que permitiu as fotos pois pensou que era para concorrer a uma nova casa e que não gostou de mostrar a sua casa mal arrumada pra gente que não conhece, que nem deu tempo de organizar a casa. Nota-se que até a entrevista a comunidade ainda não tinha visto a

Prefeitura tem realizado reuniões e participado de palestras onde demonstra as carências da comunidade. Tal atitude, sob a ótica dos comunitários, não é necessária eis que, segundo o Coordenador da associação, qualquer pessoa que chega na comunidade tem a plena capacidade de perceber que há diversas carências de moradia, trabalho, alimento, saneamento... Portanto não se faz necessário discutir sobre essas carências e demonstrar para outras pessoas ou entidades, mas sim, simplesmente resolvê-las. A comunidade não compreende o porque de tantas discussões e reuniões sobre problemas tão simples de se resolver, os quais o Poder Público não tem dado conta tal como a melhoria das moradias.

Neste sentido compreende-se que a comunidade não deve ser explorada na sua imagem e condição como quilombola ou economicamente desfavorável somente para satisfazer o modismo e pautas da mídia ou superar “curiosidades”.

O Coordenador da associação da comunidade assevera ainda que, não pode aparecer cada dia uma pessoa ou entidade querendo fotografar, filmar, entrevistar, é muita gente querendo divulgar a comunidade¹³⁵. Já apareceu o jornal Diário de Santa Maria e o jornal A Razão para publicar os comunitários na mídia, mas a grande maioria do pessoal não permitiu as fotos. O Coordenador da associação critica o fato de só mostrarem as “piores partes”, as casas mais humildes e precárias. Afinal, quem é que gosta de mostrar o lado ruim de suas residências para as “visitas”?

De um modo geral, o Coordenador da associação disse “que o pessoal não gosta muito que vem gente de fora da comunidade e, com razão”. Pois os agentes externos foram “com interesse contra a exploração, só que o pessoal aqui está sendo explorado ainda. E isso eu disse” para o Coordenador de Políticas Públicas. “Está sendo explorado pelas próprias pessoas através de rádio, através de conversa, através de coisa [...]”. A partir dessa fala observa-se que o agente externo, de certo modo, se apropria de uma imagem que ele faz da comunidade, explorando-a.

Quanto à preservação da Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais básicos (moradia, saúde, educação, saneamento...), o Coordenador da associação disse que não é necessário diversas pessoas irem até a comunidade e cada uma falar sobre a condição de pobreza comunitária. Não haveria necessidade de cada um que vai até a comunidade sempre perguntar o que eles querem ou necessitam. Com uma simples visita na comunidade já se pode perceber as suas carências e necessidades, não precisa ficar perguntando é só olhar. “É

reportagem no Diário, embora já tivesse sido publicada. Em análise da reportagem, a pesquisadora observou que somente foi divulgada a imagem dos dois comunitários que “permitiram”, não mostrando a casa.

¹³⁵ O professor do Projeto Arnesto já falou diversas vezes, para interventores externos, que a comunidade do Recanto não é circo pra ir gente curiosa lá ver como é e fotografar.

só dar uma volta aqui, na comunidade, que tu já vê o que o pessoal precisa [...] não precisa ficar dando entrevista e aparecer na televisão, não precisa nada né? Não precisa fazer reunião e mais reunião, tu vai vê ó, o pessoal precisa de uma casa descente.”

4.5.2.2 “Por que chamam a gente de quilombola?!”¹³⁶

O primeiro questionamento que se faz é em relação ao próprio ator interno. Afinal, quem designa, inicialmente a comunidade de quilombola? Como foi assimilado pelo ator interno de que ele se tratava de um quilombola e que tinha, em virtude disso, direitos e deveres estabelecidos por lei?

Cabe ressaltar que, antes da comunidade se designar de Recanto dos Evangélicos, também foi chamada de Rincão do Sota. Pelos vizinhos era referida como Aldeia ou Rincão dos Morenos¹³⁷. Por pesquisadores já foi chamada de Quilombo de Palma e Quilombo Arnesto Penna Carneiro. A Subprefeitura de Palma, por sua vez, os designa como Comunidade de Palma pela localidade onde se situa. Já no Plano Diretor da cidade de Santa Maria, a comunidade foi indicada como “Aldeia do Sota (Quilombo) Recanto Evangélico”.

A comunidade poderia ter consciência de suas características, as quais são as características de quilombos, mas, segundo ela, não tinham ouvido falar do termo. Além disso, inicialmente, não gostavam da idéia de serem denominados de quilombo¹³⁸, pois, remetia à um histórico de escravidão e preconceito étnico, o que poderia fazer com que encobrissem suas origens para serem aceitos pelos vizinhos.

Todavia, com o passar das reuniões e encontros dos projetos, a comunidade Recanto dos Evangélicos não mais questionou a designação de quilombola. Com isso, parecia que a comunidade teria se aceitado ou se compreendido como quilombola, tanto que a associação ficou denominada “Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro”. Porém, não está claro a motivação da mudança de comportamento ou atitude diante dos agentes externos que usam a denominação “quilombola”. Pode-se ficar em dúvida mediante a própria fala do

¹³⁶ Este questionamento, com entonação de fúria e desentendimento, foi feito por uma comunitária com apoio de outras, aos integrantes do Projeto Arnesto, no fim do ano de 2005.

¹³⁷ Quando a pesquisadora esteve no Recanto dos Evangélicos, em maio de 2008, presenciou dois vizinhos (mais distantes) chamarem a comunidade de Rincão dos Morenos. Esta designação demonstra como os de fora da comunidade a percebem como grupo étnico.

¹³⁸ Alguns comunitários disseram aos integrantes do Projeto Arnesto que não gostavam de ser identificados como descendentes de quilombolas, inclusive o Coordenador da associação da comunidade disse que a maioria das famílias não se assume como tal; conforme entrevista realizada com o professor do Projeto. Este professor pensa que tal fato ocorre em virtude da Comunidade sofrer discriminação devido ao atributo “quilombola” ou “descendentes de escravos”, por perceberem como um termo pejorativo.

Coordenador da associação do Recanto, que disse em entrevista (maio de 2008): “quando começou esse negócio de quilombo”. Pode-se interpretar que os comunitários passaram a ser quilombolas a partir de um determinado marco ou simplesmente se calaram diante da situação e dos agentes externos, sendo que o silêncio não pode ser necessariamente interpretado como uma concordância dos comunitários em se denominarem quilombolas.

Entende-se que a idéia de ser um quilombola está sendo internalizada de modo conturbado entre os comunitários. Mas, no momento em que conhece a existência de legislação sobre direitos em prol de quilombolas, a comunidade pode passar a agir de forma diversa daquela inicial: do não entendimento ou negação para a “veste de uma identidade” que, teoricamente, colaboraria em prol de melhorias na comunidade, possibilitando, talvez, acesso à benesses almejadas.

Na percepção do Coordenador da associação da comunidade (maio de 2008), os comunitários “não se aceitam como negro” não gostam de ser chamados de negros, “a pessoa não se aceita assim como ela é [...] não se aceitam como ex-escravos, descendentes de escravos”. Disse ainda que a negação se dá através de ações: “Pela ação deles eles não aceitam, mas não que falem da boca pra fora”. Conforme o Coordenador os comunitários não gostam de serem chamados de quilombolas, não dizem mais isso para os atores externos, mas falam entre si.

O integrante mais idoso da comunidade disse em entrevista (maio de 2008) que não sabe o porquê que chamam eles de quilombolas, só sabe que chegou gente de fora da comunidade e “acharam o que fazer, começaram a trabalhá”. Mas diz que seu avô era escravo.

Por ocasião da criação da associação alguns optaram em seguir sugestão do agente externo e denominar a associação de: Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro, em homenagem ao ascendente que recebera as terras nas quais a comunidade sobrevive.

Todavia, o Coordenador da Associação da comunidade deixa bem claro que o nome da associação não tem nenhuma ligação com o nome da comunidade. Que o nome da associação é Associação Quilombola Arnesto Penna Carneiro e o nome da comunidade é Recanto dos Evangélicos. Inclusive ele relatou que tem vontade de falar com o Subprefeito de Palma para corrigir o nome da Comunidade. Relatou que os agentes externos, primeiramente, queriam colocar o nome da Comunidade de Aldeia do Sota, aí os comunitários disseram que aldeia não, porque lá não tinha índio. Então, os comunitários decidiram que ficaria Recanto dos Evangélicos e comunicaram o Subprefeito da escolha.

O Coordenador da associação da comunidade relatou que, atualmente, agentes externos querem colocar o nome da comunidade de Quilombo Arnesto Penna Carneiro.

Diante disso, mostrou sua profunda indignação, dizendo que “isso não existe!”, que o nome da associação é uma coisa e o nome da comunidade é outra; que o nome do local é Recanto dos Evangélicos. Ressaltou que, quando se referem à comunidade na escola e informam sobre a unidade móvel de saúde colocam como Quilombo da Palma. Chamou a atenção para a situação de que, quilombo era um refúgio e que no Recanto as pessoas não são refugiadas, são apenas descendentes de escravos: “quilombo, quilombo era um refúgio de negro, de coisa, nós não semo refugiado de nada... nós podemos até ser descendente, mas não tem nada haver com o lugar ser quilombo! [...] Mas aqui, o pessoal de fora, ao redor e da faixa, todo mundo conhece pela família dos Penna.”

Assim, percebe-se que a comunidade compreende o termo quilombola no seu conceito típico histórico e literal, ou seja, escravos negros fugidos ou refugiados do sistema escravocrata. Talvez seja, também, por este motivo a comunidade nega a identificação como quilombola. Neste sentido, um trabalho de elucidação quanto ao que se denomina, hoje, de quilombola poderia amenizar o preconceito com relação ao uso do termo.

Contudo, apesar da discussão em torno da designação de quilombola, acredita-se que um grupo não necessite se vestir com uma identidade ou se despir da veste que escondia sua “verdadeira identidade” com a esperança de poder ser beneficiado por programas e políticas sociais. Ora, se são grupos à margem social, é cristalina a obrigação do Poder Público em realizar projetos e políticas públicas em prol da garantia de direitos básicos, independentemente de nomeações ou identidades, o que pode resgatar um sofrimento negado. A comunidade tem liberdade e direito de optar pela sua designação. E, conforme a expressão de comunitários nas entrevistas, a comunidade é denominada de Recanto dos Evangélicos, não se aceitando outra denominação.

A preocupação que se explicita é em virtude da liberdade individual e comunitária, o sentido de ser um sujeito social e pertencer a um lugar específico. Acredita-se que a comunidade não tenha passado a se auto-denominar como quilombola, justamente por não ter conhecimento dos conceitos sociológicos, antropológicos e jurídicos de quilombo. Como os comunitários dizem que não são refugiados e não gostam de ser chamados de negros negam a denominação “quilombo”.

Por outro lado, percebe-se que há uma conscientização coletiva de sua origem pelo resgate da história de seus antepassados eis que se admitem e se reconhecem como descendentes de escravos, contando com entusiasmo sobre os antepassados. O fato de serem descendentes de escravos, mas não aceitarem a denominação “quilombola” gera por si, direitos diferenciados de outros grupos; recaindo à contra gosto ou não, na proteção dada pela

legislação quilombola. Mas, faltando o auto-reconhecimento da comunidade como quilombola isso não acarretaria necessariamente a impossibilidade de acesso à políticas de assistência social e serviços essenciais. Entretanto, nota-se que o termo “quilombola” está sendo utilizado formalmente pela comunidade para satisfazer um requisito legal e conceitual, mas não que a comunidade se auto-denomine, verdadeiramente (no seu consciente coletivo) como quilombola.

4.5.2.3 Efeitos reflexos de políticas de diferenciação: terra e religião

Torna-se relevante repensar o modo de como a comunidade pode conceber a terra. Será que se trata da simples necessidade de trabalho e renda, mesma carência de outros grupos marginais? Ou se trata realmente, de uma manutenção costumeira e cultural identitária? Que tipo de cultura, ou qual cultura quer se manter? Uma reminiscência de gerações passadas, ou uma tentativa de resgate cultural amplamente defendido pela literatura que trata teoricamente do tema? Como se resgata uma cultura passada, modificada pela globalização? A necessidade da comunidade se apropriar de ações que influenciam na sua sobrevivência se dá pelo fato de que a mesma necessita de trabalho ou de reconhecimento externo de uma cultura diferenciada? Quem tem consciência da existência desta cultura, o que se quer preservar e o que há para preservar? Como isto é vivenciado e concebido pelo grupo? Por quem isto é tido como primordial e necessário e quais os interesses advindos?

Os conflitos em torno destas questões são evidentes na fala de entrevistados.

Quando se questiona a respeito da manutenção cultural, convém observar que há uma certa folclorização da cultura e identidade negra no discurso preservacionista (inclusive do tombamento dos sítios), devendo-se superar este reducionismo teórico no que concerne aos direitos das comunidades quilombolas e às “armadilhas do turismo étnico” (LEITE, 2000, p.1). Não se pode permitir o

[...] conjunto de ações enfatizado pela mídia com o intuito de transformar o chamado “remanescente” em mais uma peça do folclore nacional. Trata-se, conforme Muniz Sodré, de um etnicismo que produz guetificação ou a turistização das diferenças, que segundo ele, “exige das culturas uma “autenticidade”, uma espécie de “alma popular”, para melhor consumi-las. Dá-se dessa forma a manutenção do princípio de identidade das diferenças: o outro tem que ser positivamente avaliado. Incorre-se assim, numa forma mais sutil de discriminação, uma vez que o discriminado se obriga a conviver com um clichê (exótico, atemporal e desterritorializado) de si mesmo, terminando por achar-se estranho a sua imagem própria, no que ela é sempre marchetada pela História, logo pela conjuntura sócio-política (LEITE, 2000, p.7).

No que tange ao direito à liberdade religiosa, praticamente toda a comunidade segue a religião evangélica da igreja “Deus é amor”, parece que somente uma família não frequenta a igreja. Diante dessa situação o Coordenador da associação e comunitários se indignaram com atores externos (integrante do Projeto Quilombo de Palmas e Coordenador de Políticas Públicas) que foram até a comunidade ofertar resgate de religião afro para quem tivesse interesse, segundo relatos de comunitários nas entrevistas.

Nas palavras do Coordenador da associação, “A religião é livre, né? E outra, aqui o pessoal não acredita na macumba e são contra a macumba [...] é uma religião também, mas o pessoal não quer isso aí e não aceita [...] se tu vier aqui e disser que frequenta terreiro o pessoal já te olha de outro jeito, já ficam tudo espantado.”

Uma comunitária relatou que os atores externos foram na comunidade com o intuito de fazer eles mudarem a opção religiosa, pois deveriam seguir a religião do negro. Ela disse que “eles queriam mudar, porque a religião do negro é dentro da macumba, na realidade. Aí eles queriam ver se o pessoal queria, aí o pessoal já ficaram meio assim, já não gostam...”

Diante disso se percebe que quase todos os comunitários são evangélicos e não aceitam nem que se cogite em praticar outra religião dentro do Recanto dos Evangélicos¹³⁹, sendo uma ofensa a oferta de outra religião para eles. Deste modo, nota-se que os agentes externos foram infelizes na oferta com claro intuito de tentativa de “resgate da cultura afro”.

Já no que se refere ao direito territorial, o Coordenador da associação da comunidade disse que na sua ótica é correto colocar as terras no nome da associação da comunidade para que ninguém venda ou alugue, que isso é bom, caso contrário, poderia acontecer como ocorreu no passado de perderem as terras novamente. Asseverou ainda que, depois da comunidade receber as terras e registrá-las no nome da associação, o ideal é que se dividam os lotes, cada um com sua parte como são divididas as casas, eis que assim é o costume. Comentou que disse isso ao representante do INCRA e este falou que a comunidade é quem iria decidir a forma de uso, não havendo problema algum.

Sugere-se que a própria comunidade é que deve ter condições de optar em relação ao melhor regramento de suas terras. Para tanto, devem-se fornecer subsídios suficientes para discussões e posterior escolha.

¹³⁹ Integrantes do Projeto Arnesto, em 2005, tiveram conhecimento a respeito de que comunitários apontavam uma outra comunitária como louca pelo fato dela frequentar terreiros de Umbanda. Atualmente, não se tem notícia se tal comunitária é umbandista ou se converteu para a religião evangélica.

Para o Diretor Geral da Secretaria de Desenvolvimento Rural, as políticas públicas têm problemas no que tange ao seu formato e alcance às comunidades. O problema quanto à forma se dá em virtude de considerar aquilo que as pessoas de fora da comunidade pensam que ela necessita sem a própria comunidade dizer o que realmente necessita¹⁴⁰. Outro aspecto é que, apesar da Comunidade ser quilombola, muitos não a percebem como quilombola pois tem uma visão distorcida de que quilombo só tem na Bahia e Maranhão – seria somente o que a TV mostra.

4.6 Considerações sobre a “descoberta” da comunidade Recanto dos Evangélicos

Apesar de ocorrer no Recanto do Evangélicos uma dinâmica de atores sociais externos intervenientes, nota-se poucas ações práticas benéficas e de vulto considerável para a comunidade. Isto fica claro com o relato do líder da comunidade contando sobre as ações realizadas desde o início das intervenções de atores externos até a atualidade. Percebe-se que a comunidade não tem estado satisfeita com as intervenções, havendo um sentimento forte de descrença diante de ações dos agentes externos e sentimento de desrespeito dos atores externos para com os comunitários.

Nota-se claramente discursos contraditórios do Poder Público e suas ações.

Na fala de alguns agentes externos e comunitários, a comunidade poderia ter mais mobilização e união para melhor organização e reivindicação de seus direitos. Todavia, este trabalho de base, de conscientização e mobilização parece não ter sido realizado. Conforme aduz Silva P., deve-se “despertar naqueles que sofrem diante de um processo de dominação, uma vontade de estabelecer mudanças nas relações e a elaborar com eles os meios de sua realização” (2004, p.18). Todavia, a intervenção externa iniciou sem esse primeiro passo.

Independentemente de se tratar de um quilombo, há pessoas, grupo de seres humanos envolvidos, com vontades próprias e sentimentos de vida. O que nega a sobrevivência e requer uma dignidade de viver e pertencer a um lugar. Ora, são sujeitos, membros de uma sociedade que os marginaliza, devendo o Estado como um todo, ter a preeminência de levar políticas de melhoria a estes grupos, independentemente de uma identidade alocada.

¹⁴⁰ Para o Coordenador da EMATER a comunidade que deve escolher o que é melhor para ela, deve dizer o que quer e não os agentes externos levar soluções prontas. As soluções dos de fora da comunidade são sob a ótica externa e não sob a ótica da realidade comunitária. A comunidade deve dizer quais são suas necessidades, não devendo ser presumidas pelos de fora da comunidade.

O Estado tem o dever de assegurar a Dignidade da Pessoa Humana, o exercício livre dos direitos sociais e individuais, dentre eles, o bem estar, o desenvolvimento e a igualdade, comprometendo-se com as soluções de controvérsias em prol do bem comum e individual, respeitando-se as diferenças existentes entre os grupos sociais, o que confere ao país o reconhecimento de uma riqueza de diversidade cultural.

Todavia, nesta obrigação formalizada está implicada não só um modelo de política governamental (que somente a partir dos anos 2000 iniciou-se sua promoção) mas inclusive, questões de formatação da política e a materialização dela.

Isto não quer dizer que a sociedade civil também não tenha seus deveres diante de outras comunidades, ela deve respeitar e pode contribuir, tendo em vista que se vive em sociedade. Entretanto, o Estado (Poder Público) nas suas esferas (municipal, estadual e federal) dividido em ministérios, secretarias, setores... deve assumir, definitivamente, suas obrigações para com os grupos diferenciados, à margem da sociedade. O Estado não pode relegar suas obrigações para outras entidades ou ainda, querer fazer parecer que a comunidade é pacífica e não toma parte no processo de ações. Se assim ocorre, o Poder Público não tem mais razão de ser, perdendo sua função social num Estado apregoado como Democrático de Direito.

Nota-se claramente o sentimento de descrença comunitária, gerado pelo descaso e desrespeito dos agentes externos para com a comunidade; tal como no caso do projeto de promessa de criação de galinhas, construção de casas, imposição do projeto de estufa de tomates sem consulta da comunidade (sem água para irrigar e saneamento), demora e descaso na construção da estrada, ausência do Poder Público diante de ações básicas de saneamento e moradia, entre outros.

Diante desse cenário, os comunitários disseram ao Coordenador da associação que não querem mais receber gente de fora da comunidade para reunião, entrevistas ou discussões pois, estão descrentes de ações diante dos fatos já ocorridos, sentindo-se enganados e humilhados. Inclusive, quando se marcou a visitação à comunidade com o Coordenador da associação, os comunitários disseram a ele que não iriam fornecer entrevista para projeto ou jornal, mas que aceitariam a visita para conversações, já que conheciam a pesquisadora. Tal ocorrido se dá em virtude da comunidade não agüentar mais “promessas não cumpridas” e “palavras mal ditas”. Mesmo assim, aceitaram responder as perguntas formuladas, permitindo a gravação, tendo em vista que “foi dado voz” para que os comunitários falassem aquilo que eles estavam sentindo em relação às intervenções, sendo um momento de “desabafo”.

CONCLUSÃO

Os objetivos propostos no presente estudo foram alcançados na medida em que foi configurada a realidade das comunidades quilombolas, as quais são apresentadas como grupos étnicos, que sobrevivem nos seus territórios passados de geração para geração, sofrendo constantes aculturações e expropriações de suas terras, tanto por particulares quanto pelo próprio Poder Público. São comunidades economicamente pobres, enfrentam preconceito étnico, encontram-se em condições de extrema vulnerabilidade social, em diversos contextos de conflito de poder com atores externos e não receberam a devida atenção do Estado no sentido da proteção de seus direitos, por isso estão constantemente ameaçadas.

Também se demonstrou a evolução e os fundamentos das políticas públicas para comunidades quilombolas. Os fundamentos das políticas públicas têm origem num contexto de lutas e abertura política do país, a partir do reconhecimento dos direitos de propriedade dos quilombolas à suas terras e a preservação de seus sítios, num claro reconhecimento do direito à moradia, formalizados na Constituição Federal de 1988.

Embora tendo direitos reconhecidos na Constituição, ações mais efetivas em favor dos quilombolas começaram a se delinear com o avanço da discussão sobre questões raciais no Brasil e, especialmente, após a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, em Brasília. Esse encontro se configura como uma das primeiras mobilizações nacionais acerca do tema, realizado em 1995, mesmo ano em que foi titulada a primeira comunidade quilombola no país, pelo INCRA.

Também houve a adesão do Estado Brasileiro em tratados internacionais de Direitos Humanos contra a discriminação racial o que ampliou o rol de direitos reconhecidos. Contudo, as ações em prol da materialização dos direitos reconhecidos na Constituição de 88 foram esparsas e inexpressivas, não havendo formalização de políticas públicas em favor dos quilombolas por parte do Estado até meados dos anos 2000.

O maior eixo de ação do Governo Federal foi a criação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em novembro de 2003, coordenada pela SEPPIR, visando articulação das ações nas esferas federais, estaduais e municipais, havendo diretrizes de ação destinadas a todos os órgãos de governo. Em 2004 foi criado o Programa Brasil Quilombola e, em 2007, foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Programa de Aceleração do Crescimento Quilombola.

Dada a internalização de demandas sociais diversas por parte do Estado brasileiro, o quilombola hoje pode ser, simultaneamente, “rotulado” como afrodescendente, cidadão de

grupo minoritário, agricultor familiar, membro de comunidade rural, indivíduo economicamente pobre, comunidade tradicional ou integrante de grupo étnico-cultural específico. Então, a princípio, pode acessar políticas públicas a partir destas diferentes identidades ou caracterizações.

As comunidades quilombolas, por constituírem populações economicamente pobres, sujeitas ao etnicismo e ameaçadas no seu *modus vivendi* têm a possibilidade, então, de acessar diferentes políticas públicas, como por exemplo: Fome Zero, com o Bolsa Família (combate à pobreza), Programa Brasil sem Racismo (combate à discriminação racial) e o Programa Brasil Quilombola (que tem como medida, além de outras, a preservação do *modus vivendi*).

Com o destaque das comunidades quilombolas no cenário nacional ocorre a intensificação da intervenção de agentes externos tais como MNU, ONGs e universidades nos quilombos, atuando em prol da materialização de direitos básicos. Estes podem agir de modo isolado do Estado ou como mediadores no acesso às políticas públicas, potencializando mudanças nas condições de vida dos quilombolas, mas estes avanços não têm sido bem avaliados.

O Programa Brasil Quilombola tem destaque dentro da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, prevendo ações em vários âmbitos de atuação nas comunidades quilombolas, tais como: educação, saúde, segurança alimentar, infra-estrutura, regularização fundiária, entre outros.

Todavia, apesar do amplo leque de ações que o Programa prevê e a relativa disponibilidade de recursos, a análise dos relatórios confrontada com o número de comunidades existentes, demonstra que o programa teve tímidos resultados. Na grande maioria dos âmbitos de atuação as ações previstas alcançaram menos de 1% das comunidades quilombolas até então identificadas no país e não foram aplicados os recursos previstos. Assim, no que tange a análise das questões de alcance das políticas públicas para comunidades quilombolas verificou-se que as políticas propostas não têm chegado até os quilombos, não sendo plenamente efetivadas.

A partir disso, constata-se que a SEPPIR tem inúmeros obstáculos para fazer com que a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial alcance as comunidades quilombolas. Os estudos que tratam das dificuldades enfrentadas na operacionalização das políticas para quilombolas referem-se a uma diversidade de fatores. Há problemas institucionais, operacionais e políticos. Dentre estes se inclui a falta de acesso à informação pelos quilombolas, entraves burocráticos tal como a exigência de documentação que a

comunidade não possui, problemas operacionais de setorialização e fragmentação, falta de recurso humano qualificado, falta de interlocução entre instâncias de governo (no caso do PBQ o ente que coordena – SEPPIR, não é o mesmo que executa – ministérios) entre outros.

Dentre os problemas políticos ressalta-se a oposição tanto de proprietários lindeiros quanto de representantes políticos nas Câmaras Federais à regularização fundiária dos territórios quilombolas. Entretanto, há uma carência de estudos mais amplos que permitam identificar como estes diferentes fatores se integram limitando a materialização das políticas públicas em prol dos quilombolas. Dentre os fatores limitantes alguns autores apontam que pode haver, também, inadequação no formato das políticas que afeta tanto a sua implementação quanto a sua capacidade de gerar mudanças desejáveis nas comunidades quilombolas.

Quanto ao problema de formato das políticas públicas, tem destaque a política de regularização fundiária. Considera-se ponto crítico na aceitação desta política o que se refere ao caráter de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade da propriedade, caracterizando uma posse e um domínio específico, somente previsto para quilombola eis que a legislação (Decreto 4.887/03) determina a propriedade coletiva da terra com tais cláusulas. A partir disso, a comunidade fica impedida de dispor de sua propriedade como bem entender, sendo proibido a venda, doação ou locação. No que tange ainda, à política de regularização fundiária, outro problema de formato, para algumas comunidades quilombolas, é a questão do auto-reconhecimento. Há comunidades (no RN, SE e ES) que não aceitam a designação de quilombola, não se auto-reconhecendo como tal.

A comunidade do Recanto dos Evangélicos, caso em estudo na presente pesquisa, apresenta histórico e características comuns às demais comunidades quilombolas descritas na literatura consultada.

O resgate da história da comunidade Recanto dos Evangélicos evidencia que foi alijada de seu território pois contava com 400 ha e atualmente conta com apenas 1,25 ha, onde sobrevivem 14 famílias. Sofreu diversos processos de espoliações de direitos tal como exclusão das decisões da localidade de Palma por ocasião de associação de moradores da vizinhança do entorno, preconceito étnico, desemprego, pobreza econômica, falta de acesso à informação e falta de serviços básicos.

No período de estudo, após 2004, registra-se a atuação de diversos agentes externos (intervindo com projetos e como intermediadores perante o Estado).

Analisando-se as ações envidadas por estes agentes externos sob enfoque da implementação das políticas públicas na comunidade do Recanto dos Evangélicos pode-se

concluir que o alcance delas é limitado. Os avanços no âmbito da regularização fundiária estão a passos lentos e iniciais. A Associação foi registrada em agosto de 2005, o Prefeito reconheceu a comunidade como quilombola em outubro de 2005 e a FCP em julho de 2006 e, somente em 2006 é que foi criado o número de CNPJ para a associação. O INCRA iniciou a abertura do procedimento de regularização fundiária somente após 2 anos do pedido oficial, nomeando grupo de trabalho para laudo sócio-antropológico em março de 2008.

Quanto às ações realizadas no âmbito da infra-estrutura, água, saneamento, luz, habitação, educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e direitos e igualdade racial constata-se que os avanços foram pouco significativos. A ação em que se identificam avanços mais significativos ocorreu em relação à infra-estrutura com uma estrada construída pela Prefeitura com intervenção do MP, para dar acesso da faixa até a comunidade. Porém, a estrada não foi finalizada, impedindo a passagem do ônibus escolar.

No âmbito da educação, parece que não houve mais preconceito racial da escola para com a comunidade, desde a intervenção do Projeto Arnesto Penna Carneiro. Quanto à saúde, há uma unidade móvel que voltou a ir mensalmente na comunidade pela Subprefeitura. No que tange à segurança alimentar foi feita uma estufa de tomates na comunidade, por um projeto de particular com financiamento da Petrobrás, contudo não alcançou os resultados esperados eis que não houve água para regar os cultivos e identificam-se disputas internas em torno da sua implementação.

A comunidade usufrui do Programa Fome Zero com o Bolsa Família, já tendo perdido um cadastramento pelo fato de que não teve acesso à informação. O Recanto dos Evangélicos está carente de políticas públicas, não tendo a devida atenção para materialização de seus direitos. Acessa o mínimo de programas do Governo Federal e não conta com políticas do Governo Estadual.

O esforço dos agentes externos de mudança nas condições quilombolas recorre a diversas estratégias: “cobrança” das prefeituras pela oferta de serviços básicos; busca de mudanças na infra-estrutura comunitária mediante apresentação de projetos à financiadores externos, promoção do desenvolvimento econômico comunitário; viabilização do acesso à políticas sociais do governo federal para comunidades carentes e/ ou regularização fundiária.

Em geral os agentes externos não têm poder de promover, sozinhos, as mudanças almejadas e dependem da sensibilização do Estado e/ou da constituição de parcerias diversas. As dificuldades enfrentadas para viabilizar as mudanças almejadas têm criado problemas na relação da comunidade com os agentes externos. Com escassas ações do Poder Público e promessas não cumpridas, forma-se um sentimento comunitário de descrença e descrédito

tanto para com o Estado quanto com particulares. Neste contexto, a “dinâmica” de entravamento e descompasso Estatal de efetivação das políticas públicas fazem com que as comunidades quilombolas permaneçam, constantemente, com seus Direitos Fundamentais violados.

As entrevistas aos comunitários revelaram, também, descompassos no âmbito do formato das políticas públicas. Como outras comunidades, a Comunidade do Recanto dos Evangélicos não gosta de ser atribuída como quilombola, pelo fato de perceber quilombo como agregação de negros fugidos da escravidão, sendo que consideram que lá não há negro fugido. Além disso, a comunidade não se auto-reconhece como negra, por estar implicado o nítido caráter de discriminação racial. Do mesmo modo revelam restrições a rever suas crenças religiosas em nome de maior compatibilidade com sua “herança cultural” e revelam que a terra, se regularizada, embora formalmente seja comum, será “repartida” para fins de uso dos comunitários. Tais considerações revelam a necessidade de refletir sobre a questão da materialização de direitos a partir das políticas de diferenciação.

Ao se falar de identidades, eleger identidade a determinado grupo social ou indivíduo, está-se rotulando e delimitando um ser, aprisionando-o em uma determinada imagem, uma marca. Imagem esta, teoricamente imutável, pois é ela que identifica o indivíduo. E, sem a dita identidade, deixa-se de identificar, rotular, impossibilitando-se mudanças decorrentes da metamorfose humana, eis que, identidades abarcam certos aspectos e características de determinadas fases da vida do homem. Assim, pode-se dizer que uma identidade não é e nem pode vir a ser requisito para garantir direitos de cidadania sob pena de extorsão da própria qualidade de ser humano. O auto-reconhecimento/reconhecimento não deveria ser imposto. Comunidades economicamente pobres devem ter possibilidades de acessar a recursos especiais, independentemente de pertencerem a uma ou outra categoria, ou estar-se-ia induzindo a uma identificação por necessidade.

Considera-se que o direito quilombola de ter suas terras tituladas, não é reduzido a um simples direito de regularização fundiária ou, menos ainda, de um direito de propriedade abordado no direito privado. O direito quilombola ao domínio de suas terras congrega fundamentos de direitos interligados e indissociáveis, considerando a história de vida de tais agrupamentos. A união de direitos históricos, a partir de uma dívida pendente da sociedade escravocrata com o povo negro remete a relevância dos direitos humanos e de cidadania; os direitos fundamentais culturais, com a valorização dos sítios históricos e das expressões comunitárias em suas formas de fazer, festejar e viver; direitos sociais de minoria étnica; o

direito fundamental à moradia e vida digna com respeito às diversidades e peculiaridades do modo de produção e vivificação com o meio ambiente e, direito de regularização fundiária.

Por fim, entende-se que convém que os gestores e executores de políticas públicas ouçam com atenção as reivindicações quilombolas, tentando compreender questões postas sem atropelos temporais. Necessário que sejam auxiliados por consultores especiais, respeitando-se a singularidade. O modo de perceber problemas e/ou necessidades depende da forma de vida e da realidade que está inserido determinado grupo, sendo diferente de outros e de padrões tomados pela sociedade regional, dada as especificidades de cada um.

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas: Guardiões de matas e de rios**. Belém: UFPA/NAEA, 1993.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; PEREIRA, Déborah Duprat de Britto. **Seminário Internacional. As minorias e o direito**. Série Cadernos do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, v. 24, p. 244-267, 2003.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. **Território das comunidades remanescentes de antigos quilombos no Brasil: primeira configuração espacial**. Universidade de Brasília, Brasília, 2000, mapas.
- ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O acesso a terra no Estado Democrático de Direito**. Frederico Westphalen:URI, 1998.
- ARRUTI, Maurício José. **A emergência dos remanescentes. Notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas**. Rio de Janeiro: PPGAS, Estudo de antropologia social, out. 1997.
- _____. **Mocambo**. Antropologia e História do processo de formação quilombola. Bauru, SP: EDUSC, 2006.
- BARCELLOS, Daisy Macedo de; CHAGAS, Miriam de Fátima; FERNANDES, Mariana Balen (et al). **Comunidade negra de Morro Alto. Historicidade, identidade e territorialidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- BELLO, Álvaro (et all...). **Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milênio**. Santiago do Chile: División do desarrollo social da CEPAL e Nações Unidas, 2006. Série políticas sociais.
- BENATTI, José Heder. **Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas**. Série cadernos do centro de estudos judiciários, Brasília, v.1, p. 54-60, 1997.
- BROSE, Markus (org.) **Planejamento participativo e desenvolvimento sustentável em comunidades tradicionais. Participação na extensão rural: experiências inovadoras de desenvolvimento local**. Porto Alegre: Tomo Editorial, p.91-120, 2004.
- IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 7/08/2003-15/03/2008.**
- CÂMARA DE VEREADORES de Santa Maria. **Audiência Pública**. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos: RS, 01/11/06. 1 cassete sonoro (ca.60 min.).
- CANTO. Adéli Casagrande do. **Terra de negro, terra de quilombo: a regularização fundiária a partir da Constituição Federal de 1988**. Santa Maria, RS: UNIFRA, 2004.
- CANTO. Adéli Casagrande do; MOURA FILHO, José Luiz de. **Projeto Quilombo Arnesto Penna Carneiro**. Santa Maria, RS: UNIFRA, 2005 (Registro 2005/1815).

CANTO, Adéli Casagrande do. **Decreto Federal 4.887/03: Por uma abordagem crítica das Terras de Preto no Brasil**. Santa Maria, RS: FADISMA, 2007.

CARVALHO, José Jorge de; DÓRIA, Siglia Zambrotti; OLIVEIRA JUNIOR, Adolfo Neves de (orgs.). **O quilombo do Rio das Rãs. Histórias, tradições, lutas**. Salvador: EDUFBA, 1996.

COMUNIDADES quilombolas continuam à margem. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2007.

COMUNIDADES remanescentes de quilombos: contribuição para o plano nacional de desenvolvimento rural sustentável. Disponível em: <<http://www.cnders.org.br/documentos/comunidade-quilombola.doc.julho2002>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

CONVIVER, conhecer, aprender... uma experiência de convivência na comunidade quilombola de Limoeiro. Disponível em: <<http://www.1.ufrgs.br/extensão>>. Acesso em: 10 ago. 2007

COSTA, Marta Bettanzo (resp.). **Quilombos brasileiros. Aprendendo sobre a história e a cultura de comunidades negras**. Revista do professor, Rio Pardo, RS, a. XX, n.79, p. 28-33, jul. a set. 2004.

CRUZ, Kelma Christina Melo dos Santos; VALENTE, Ana Lúcia Eduardo Farah. **A cachoeira do Poço Encantado: empreendimento familiar e presença Kalunga na cadeia do ecoturismo em Teresina de Goiás**. Rio de Janeiro: RER, vol. 43, nº 04, p. 779-804, out/dez 2005.

ESTATUTO QUILOMBO ARNESTO PENNA CARNEIRO. Santa Maria, RS: 13/08/05.

FCP. Disponível em: :<<http://www.palmares.gov.br>>. Acesso em: 6 abr. 2008

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p.192-222.

FONSECA, Cláudia; TETO JÚNIOR, Veriano; ALVES, Caleb Faria (orgs.). **Antropologia, diversidade e Direitos Humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, IPHAN, 1997.

FUNES, Eurípedes Antônio. **Nasci nas matas, nunca tive senhor: história e memória dos mocambos do baixo do Amazonas**. Departamento de história da Universidade de São Paulo. São Paulo: 1995.

_____. **Comunidades remanescentes dos mocambos do Alto do Trombetas**. Departamento de história da Universidade Federal do Ceará. Ceará: 2000.

GRAZZIOTIN, Padre Roque (org.). **O povo negro**. Relatório Azul: garantias e violações dos direitos humanos no RS, Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS, p.151-171, 2002.

HERCULANO, Selene; PACHECO, Tania (org.). **Racismo ambiental**. I seminário brasileiro sobre racismo ambiental. Rio de Janeiro: Projeto Brasil sustentável e democrático: FASE, 2006.

INFORMATIVO CARTA MAIOR. **Bancada ruralista ameaça titulação de terras de quilombos**. Agência Brasil, 26/07/2007.

INFORMATIVO CARTA MAIOR. **Governo prepara PAC dos quilombolas**. Agência Brasil, 27/07/2007.

INFORMATIVO INCLUSÃO SOCIAL. **Barreira para inclusão social de quilombolas está no próprio governo, afirma liderança**. Agência Brasil, nº 41, 28/05/2007

INFORMATIVO INESC. **Governo usa apenas metade dos recursos para quilombolas**. Agência Brasil, 16/07/2007.

INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Negros do Ribeira: reconhecimento étnico e conquista do território**. São Paulo: Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, 1998.

LARANJEIRA, Raimundo (org.). **Terras de quilombo**. Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: LTR, p.590-657, 2000.

LEITE, Ilka Boaventura. **O legado do testamento**. A comunidade de Casca em Perícia. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

_____. (org.). **Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras**. v.2, n.2. Florianópolis: NUER/UFSC, 2005.

_____. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Florianópolis: UFSC, NUER. Disponível em : www.nuer.ufsc.br. Acesso em: 15 mar. 2006.

LINS, Cyro H. de Almeida. **“Sou quilombola, mas não quero a demarcação”**. Aspectos políticos da construção da identidade étnica na comunidade quilombola de Sibaúma-RN. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2006.

LOPES, Luis Sérgio de Oliveira. **Questão agrária no Brasil**. Itinerário de um absurdo. Revista jurídica UNIJUS, Uberaba, MG, a.2, n.2, p. 119-126, 1999.

MAESTRI, Mário. **Breve história da escravidão**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MAESTRI FILHO, Mário José. **O Escravo gaúcho. Resistência e Trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1984).

MARTINS, Roberto Borges. **Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente**. Santiago do Chile: División do desarrollo social da CEPAL e Nações Unidas, 2004. Série políticas sociais.

MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Quilombo de Palmas: gênero e etnicidade no caminho da cidadania**. Santa Maria – RS: UFSM, 2005.

MEDEIROS, Carlos Alberto. **Na lei e na raça: legislação e relações raciais, Brasil – Estados Unidos**. Rio de Janeiro: DPeA, 2004.

MOLINA, Mônica Castagna (org.) (et all...). **Introdução Crítica ao Direito Agrário. O Direito achado na Rua**. Brasília: UNB, Grupo de Trabalho de apoio à reforma agrária, vol.3. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORAIS, Maxwell Medeiros de. **Regime jurídico do tombamento**. Jus Navegandi, Teresina, a.6, n.54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2687>> Acesso em: 29 mai. 2004.

MOURA, Clóvis. **Quilombos, resistência ao escravismo**. São Paulo: Ática, 1987.

_____. **Rebeliões de senzala**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

O'DWYER, Eliane Catarino. **Projeto quilombos: laudos antropológicos, consolidação de fontes de consulta e canais permanentes de comunicação**. ABA-FORD, 1997.

_____. (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Direito à moradia e territórios étnicos**. Proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil. Porto Alegre: COHRE -Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Linonad, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Notícias. Disponível em:<<http://www.santamaria.rs.gov.br>>. Acesso em: 6 abr. 2008

PROGRAMA BRASIL Gênero e Raça. Disponível em:<<http://www.mte.gov.br/discriminação/programabrasilgeneroraça>> Acesso em: 20 ago. 2007.

PROGRAMA BRASIL Quilombola. Brasília, DF: Secretaria Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial: 2004.

PROGRAMA BRASIL Quilombola. Brasília, DF: Secretaria Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial: 2005.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. **Brasil sem racismo**. Coligação Lula presidente 2002. Caderno Específico. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. **Um Brasil para todos.** Coligação Lula presidente 2002. Caderno Geral. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PROGRAMA DE GOVERNO 2006. **Programa Setorial de Igualdade Racial.** Coligação A Força do Povo – PT, PCdoB - PRB. Caderno Específico. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2006.

PROGRAMA FOME ZERO. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

Quilombolas na luta pela terra. **Revista Proposta.** n.107/108, dez-mai 2005/2006, Rio de Janeiro: Lúcia M. de Andrade.

Quilombos: nossa terra tem mais donos. **Revista Caros Amigos.** a.2, n.14, maio 98, São Paulo. Amaral, Marina.

REIS, João José; GOMES, Flávio dos. (orgs.). **Liberdade por um fio. História dos quilombos no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adalto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2003-2006. Promoção da igualdade racial. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Esplanada dos Ministérios, 2007.

ROLIM, Marcos (org.). **Racismo.** Relatório Azul: garantias e violações dos direitos humanos no RS, Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS, p.117-128, 1997.

RUBERT, Rosane. **Comunidades negras rurais no RS: um levantamento sócioantropológico preliminar.** Porto Alegre: RS, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz; REIS, Letícia Vidor de Souza (orgs.). **Negras imagens: ensaios sobre a cultura e a escravidão no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1996.

SCHMITTI, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. **A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas.** São Paulo: ITESP, 2002.

SEPPPIR. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/seppir>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

SILVA, Ana von Meegen. **Kalunga: identidade étnica de uma comunidade remanescente de quilombo.** Holanda, Amsterdã: Urije Universiteit, [2004].

SILVA, Paulo Sérgio da. **A participação da comunidade remanescente de quilombos de Casca na implementação de políticas públicas voltadas para a comunidade quilombola.** Porto Alegre: UERGS, 2004.

SILVA, Denise Oliveira. **Reflexos do singular na desigualdade social: os diversos sentidos da fome em quilombos da região norte, Brasil.** Ministério da Saúde – Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

SILVA, Luiz. **ADIN contra a lei de quotas para negros no vestibular: intervenção de entidades afro-brasileiras como “amicus curiae”.** Jus Navegandi, Teresina, a.7, n.65, mai. 2003. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/peças/texto.asp?id=572>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. et all. **Comunidades quilombolas: direito a terra.** São Paulo Instituto Pró Bono, Abaré, Ministério da Cultura, Fundação Cultural Palmares, 2002.

WERNECK, Jurema. **A luta contínua: o combate ao racismo no Brasil pós-Durban.** Observatório da Cidadania, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **A escravatura negra no Brasil colônia e o pluralismo jurídico no quilombo dos Palmares.** Direito e justiça na América indígena. Da conquista à colonização. São Paulo: Livraria do advogado, p.198-219, 1998.

_____. LEITE, José Rubens Morato (org.). **O “novo” direito velho: racismo e direito.** Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. São Paulo: Saraiva, p.99-130, 2003.

XAVIER, Estilac. **Povo Negro.** Relatório Azul: garantias e violações dos Direitos Humanos no RS. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS, p.197-215, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

ANEXO A - N° de comunidades quilombolas identificadas por regiões e estados (TRECCANI apud RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.208).

Norte

AC 0

AP 65

AM 4

PA 389

RO 8

RR 0

TO 31

Total Norte 497

Nordeste

AL 58

BA 553

CE 85

MA 856

PB 33

PI 106

PE 117

RN 69

SE 47

Total Nordeste 1.924

Centro-Oeste

DF 0

GO 93

MS 29

MT 74

Total Centro-Oeste 196

Sudeste

ES 57

MG 250

RJ 29

SP 90

Total Sudeste 426

Sul

PR 14

RS 146

SC 21

Total Sul 181

Total Brasil 3.224

ANEXO B - Denúncias de violações de direitos de comunidades quilombolas no Seminário Brasileiro Contra o Racismo Ambiental, realizado em novembro de 2005, Niterói- RJ (HERCULANO, 2006, p.176-177, 191-193, 208-214).

**ANEXO C - Comunidades quilombolas regularizadas e devidamente tituladas
(RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.189-191).**

ANEXO D - Mapa de Santa Maria e da localidade de Palma, retirado do Plano Diretor de Santa Maria.

ANEXO E - Etapas simplificadas do procedimento de regularização fundiária quilombola (CANTO, 2007, p.23-35)

O direito à propriedade da terra das comunidades quilombolas foi consagrado no artigo 68¹⁴¹ do ADCT da CF/88 e no art. art. 216, §5¹⁴² da Constituição ficou determinado o tombamento dos documentos e sítios quilombolas.

A partir de então, o regramento agrário quilombola passou a ser normativizado¹⁴³. Atualmente é regido pelo Decreto 4.887/03 juntamente com a edição da Portaria 6/04 do MC e a Instrução Normativa 20/05 do INCRA (que revogou a IN 16/04 do INCRA). Para compreensão do atual processo toma-se os seguintes passos: competência para realização, auto-reconhecimento, identificação, certificação e delimitação das terras como instrumentalização da auto-territorialidade, demarcação das terras, publicidade do procedimento e titulação da propriedade quilombola.

Competência

A competência para cumprir o artigo 68 do ADCT é do MDA através do INCRA e suas superintendências, acompanhado pela SEPPIR e pela FCP, que subsidiará os trabalhos técnicos que forem contestados quanto à identificação e reconhecimento, em convênio com órgãos da administração pública, ONGs e entidades privadas

Para instauração do processo administrativo, o INCRA deve atuar de ofício, ou mediante requerimento oral (que deve ser reduzido a termo) ou escrito, de qualquer interessado que se manifeste, devendo informar a localização do quilombo para inclusão dos dados no Sistema de Obtenção de Terras e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária pela Superintendência Regional, para monitoramento. A execução do processo administrativo fica a cargo dos setores competentes da Sede dos órgãos regionais, e comissões constituídas devendo informar o MDA, SEPPIR e FCP, sobre o andamento do processo. Os quilombolas (ou representantes por eles indicados) têm direito de participar de todas as fases do

¹⁴¹ Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

¹⁴² Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

¹⁴³ O primeiro regramento infraconstitucional a respeito do tema foi a Portaria Federal 307/95¹⁴³ do INCRA. Este órgão emitiu o título de propriedade à comunidade de Boa Vista no Pará, em nome de sua associação com cláusula pró-indiviso. Com o advento da Medida Provisória 1.911 de 26/10/99 a competência para tratar da matéria é atribuída ao MC que edita a Portaria 4.447/99, delegando a competência à FCP. A FCP, por sua vez edita a Portaria 40/00 e passa a regular a matéria. Todavia, em 10/09/01 é editado o Decreto 3.912/01 por Fernando Henrique Cardoso que, somente permitiu o título de propriedade às comunidades que teriam posse prolongada, pacífica e contínua da área desde a abolição (1888) até 5/10/1988, data da promulgação da CF, sem proceder a desapropriações, regredindo todo o processo de regularização fundiária feito anteriormente. Constatando-se as negligências¹⁴³ do Decreto anterior, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva prevê o atual processo administrativo para a regularização fundiária quilombola através do Decreto Federal 4.887/03.¹⁴³ Na esfera estadual, os Estados de Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará reconhecem o direito quilombola a terra em suas constituições estaduais.

procedimento. As despesas para a realização do processo administrativo serão efetuadas pelo balanço orçamentário previsto na lei orçamentária anual para tal finalidade.

Auto-reconhecimento

No que tange ao auto-reconhecimento¹⁴⁴, o Decreto 4.887, em seu artigo 2º, declara que se consideram quilombolas “*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*”. A identificação do grupo é efetuada, através do critério de auto-atribuição ou auto-reconhecimento, significa que o próprio grupo se auto-define como quilombola, se expressa como tal, não havendo um classificador social imposto, basta uma comunidade se declarar quilombola, demonstrando trajetória histórica, relação territorial e ancestralidade negra. Os grupos são legítimos no que concerne aos aspectos históricos, sociais, culturais e políticos, e, portanto, são auto-atribuídos como tal.

O auto-reconhecimento é certificado pela FCP, através da inscrição no livro de Cadastro Geral. Para tanto se observa a trajetória histórica, relação territorial e ancestralidade negra. As informações que correspondem ao quilombo devem ser registradas em dados informatizados, para efeito de estudo. A declaração de auto-definição é feita pelo representante legal da associação ou, na falta desta, por cinco membros da comunidade. Fornece-se Certidão de Registro com o número de cadastro da comunidade. Conterá a identificação dos declarantes e as informações acerca da trajetória histórica, territorialidade e ancestralidade negra.

Identificação, certificação e delimitação das terras como instrumentalização da auto-territorialidade

A comunidade quilombola indica a ocupação de sua área, através da realização de reuniões de campo, com a participação de grupo técnico interdisciplinar nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, que elaborarão o Relatório Técnico de Identificação, de acordo com as indicações territoriais fornecidas pelos quilombolas. A instrumentalização da auto-territorialidade se dá quando a comunidade indica a ocupação de sua terra, pois é ela que conhece e sabe o espaço que utiliza.

A ocupação do território está vinculada à reprodução biológica e às relações sociais, com a permanência da cultura. Os espaços aparecem “com diferentes identificações, conforme as significações que lhes são atribuídas pelos grupos humanos que os ocupam, configurando

¹⁴⁴ Com a Convenção 169 da OIT e sua ratificação pelo Brasil, através do Decreto Legislativo 142/02 em vigor desde 25 de julho de 2003, o critério definidor de quilombo passou a ser a auto atribuição daqueles que compartilham uma memória histórica comum e uma trajetória de exclusão que passa pela discriminação social e racial (OSÓRIO, 2005, p.5).

territorialidades próprias” onde a memória, tradição e práticas coletivas se envolvem. A territorialidade abarca formas de produção material e de significados sobre determinado espaço que constituem território tradicional. O local identifica-se com a história de busca pela liberdade e autonomia (INSTITUTO DE TERRAS..., 1998, p.33).

Neste sentido, a questão da ocupação da terra envolve o modo de utilização e apropriação do espaço e dos recursos naturais. Considera-se a forma de organização social e econômica, os sistemas de valores de uso e simbologia. Por isso que a identidade quilombola se define pela experiência vivida, através das trajetórias históricas comuns, possibilitando a continuidade do grupo. O critério de ocupação compreende os espaços de moradia e de produção agrícola além de todos aqueles que se referem ao lazer e mitos, tanto as áreas que utilizam para passagem quanto aquelas das quais são utilizados os recursos naturais para a sobrevivência. Desta forma, o artigo 4º da Instrução Normativa dispõe que se considera terras quilombolas

toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Os técnicos da Superintendência Regional do INCRA elaborarão o Relatório Técnico de Identificação contendo as indicações dadas pela comunidade em relação ao seu território, informações técnicas (cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas e históricas) fornecidas pelos órgãos da Secretaria de Patrimônio da União, Institutos de Terra dos Estados, IBAMA, FUNAI e outros; planta e memorial descritivo da área; cadastro das famílias da comunidade (idade, sexo, local nascimento, tempo de moradia no local, atividades de subsistência e comerciais); levantamento em cartórios de possíveis títulos em nome de terceiros e parecer conclusivo sobre a proposta de território.

O Relatório deve registrar a quem formalmente pertencem as terras quilombolas, tendo em vista que o Decreto prevê diversas situações sob as quais se pode estar o território. Se as terras da marinha, marginais de rios, lagos e ilhas, áreas de conservação ambiental, territórios da União, Estado ou Município, estiverem sobrepostas às áreas quilombolas, deve-se tomar as medidas cabíveis para expedição de título, constando tais informações no Relatório, tal como a desapropriação.

No caso dos terrenos da marinha, várzeas, marginais de rios e ilhas e área do Poder Público incidirem sobre o território quilombola, haverá titulação em prol dos quilombolas pelo ente competente em convênio com o INCRA. Se tiver sobreposição em Unidade de

Conservação, será garantida a sustentabilidade da comunidade, podendo ocorrer desafetação (ato legal de renúncia pelo poder competente por efeito de cumprimento de missão ou função da situação anterior – de afetação na qual se encontrava o imóvel público ou particular) em favor da comunidade. Caso incida sobre a terra dos quilombolas título de domínio de terceiro, será realizada a vistoria e a avaliação do imóvel para efetuar os atos de desapropriação, o INCRA reassentará as famílias desapropriadas “pertencentes à clientela da reforma agrária ou indenizará as benfeitorias de boa-fé”. O INCRA deve prestar, durante o processo administrativo, a defesa dos interesses da comunidade quilombola. Quando áreas de segurança nacional (áreas de fronteira e militares) incidirem nas comunidades quilombolas a emissão dos títulos precisa de autorização da Secretaria do Conselho de Defesa Nacional que proporá critérios e condições de uso de tais áreas. O que impõe, restrições às comunidades quilombolas, as quais já ocupavam as terras muito antes de determinar-se tal regramento. Neste sentido há implicações eis que não há o reconhecimento de um “direito adquirido” por parte dos quilombolas.

Se as áreas quilombolas estiverem sobre áreas indígenas, acredita-se que, sendo aqueles os donos originários das terras, devem prevalecer sobre as mesmas. Contudo, pode haver convivência entre os grupos, dependendo das relações já estabelecidas entre eles. Excetuando-se este caso específico acima narrado, o mais prudente seria declarar nulos todos os atos que teriam por objeto a ocupação, domínio ou posse de territórios quilombolas, como cita o art. 231, § 6º da CF em relação aos índios. Contudo o território de ocupação indígena é da União e não destes.

Após a conclusão do Relatório Técnico, este é remetido ao INCRA, IPHAN, IBAMA, Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; FUNAI, Secretaria Executiva do Conselho Nacional e FCP, para que se manifestem no prazo de 30 dias. Não havendo manifestação de tais órgãos, dentro do prazo, dar-se-á como tácita a concordância em relação ao relatório.

Constatando-se documentos e sítios histórico-culturais, na fase de delimitação ou identificação das terras, a FCP será informada pela Superintendência do INCRA das questões do patrimônio material e imaterial contidas no Relatório. Sendo informada, a FCP deverá reconhecer a área como Território Cultural Afro-Brasileiro e comunicar ao IPHAN para que esse institua o processo de registro de patrimônio, com fundamento nos artigos 215 e 216 da CF junto àquele órgão, adotando-se medidas para tombamento e zelo do patrimônio cultural .

Demarcação das terras

Nesta etapa usa-se o Relatório para observar aspectos territoriais tais como: descrição da

área e confrontações, levantamento das ocupações e infra-estrutura, principais acessos, mapas locais, características gerais da ocupação e domínio, solo, aspectos físicos, tipo de exploração, rol dos ocupantes quilombolas e não quilombolas, parecer de técnicos, estudo antropológico e outros. A demarcação da área é realizada por agrônomos e topógrafos através da medição, após constar a situação dominial do território (levantamento realizado pelo Poder Público junto ao Cartório de Imóveis da cidade para acompanhamento da seqüência cronológica e legitimidade das transmissões de propriedade). Têm-se conhecimento do relatório, o qual descreve a existência de sítios significativos, as áreas de ocupação tradicional (roça, pesca e caça; morada, cultivo e lazer) e o processo de territorialização. O trabalho dos agrônomos e topógrafos deve iniciar logo após a efetivação das pesquisas de campo e levantamento dos dados pelo relatório. Assim, os agrônomos têm acesso às informações importantes. A demarcação fixa fronteiras territoriais que são habitualmente fluídas.

Publicidade do procedimento

Após a conclusão da demarcação do território, o INCRA, através da Superintendência Regional, publicará edital de resumo do Relatório e de vistoria, aos presumíveis detentores de título de domínio, ocupantes das terras quilombolas, no Diário Oficial da União e do Estado, afixando-o na sede da Prefeitura onde está situado o imóvel. O edital conterà os dados do imóvel (registros eventualmente incidentes sobre as terras, memorial descritivo e mapa).

Após a publicação do edital e das notificações, os interessados terão o prazo de 90 dias para oferecer contestação em relação ao Relatório, devendo apresentarem as provas pertinentes às alegações. O procedimento não interrompe o andamento do processo. Os casos serão julgados pelo Comitê de Decisão Regional, após ouvir os técnicos e a procuradoria regional. Se o julgamento alterar o Relatório, o mesmo deve ser publicado; não alterando, será publicado na forma de Portaria emitindo a regularização das terras.

Titulação da propriedade

Por fim, o sétimo passo constitui a titulação da propriedade quilombola. Após a conclusão dos trabalhos a comunidade deve estar constituída legalmente em forma de associação¹⁴⁵, eis que o título será emitido em nome dessa, sendo ele coletivo e pró-indiviso, com a obrigatória inserção de cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Deve ser expedido e registrado pela Superintendência Regional do

¹⁴⁵ A constituição da comunidade em forma de associação, conforme disposição do artigo 44, II, do Código Civil, integra-a como pessoa jurídica de direito privado, visto que possui interesses e fins próprios que são exclusivos dos associados, cabendo a estes decidir a forma e as características da associação. Esta se dá conforme as necessidades práticas de fato ou de direito dos quilombolas, permitindo a modificação de seus fins. Deve haver essa pessoa jurídica apta para receber o título de propriedade, como foi realizado com todas as comunidades já tituladas.

INCRA, no Serviço Registral da Comarca onde o imóvel se localiza, não havendo nenhum custo financeiro para a comunidade.

Com tais cláusulas restritivas de direito os territórios quilombolas tornam-se indisponíveis para a apropriação individual e para a comercialização, como se dá no sistema de propriedade capitalista. São áreas que saem do mercado imobiliário constituindo-se em comunas de extrema relevância para manutenção da sobrevivência dos agrupamentos quilombolas.

Observa-se que há a possibilidade de ser expedido Título de Concessão de Direito Real de Uso enquanto não se findar o procedimento administrativo. Tal se dará em caráter provisório, até se proceder ao título de reconhecimento do domínio (título de propriedade).