

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

RECONHECIMENTO ÉTNICO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO: O CASO DOS AGRICULTORES QUILOMBOLAS DA COMUNIDADE DO  
TIMBÓ EM PERNAMBUCO

JOSÉ ALFREDO DA SILVA JÚNIOR

BARTOLOMEU TITO FIGUEIRÔA DE MEDEIROS  
ORIENTADOR

RECIFE

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

RECONHECIMENTO ÉTNICO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO: O CASO DOS AGRICULTORES QUILOMBOLAS DA COMUNIDADE DO  
TIMBÓ EM PERNAMBUCO

JOSÉ ALFREDO DA SILVA JÚNIOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco, como um dos requisitos obrigatórios para obtenção do título de Mestre em Antropologia, sob a orientação do Professor Doutor Bartolomeu Tito Figueirôa de Medeiros.

RECIFE  
AGOSTO – 2009

**Silva Júnior, José Alfredo da**  
**Reconhecimento étnico e políticas públicas de**  
**desenvolvimento agrário o caso dos agricultores quilombolas da**  
**comunidade do Timbó em Pernambuco / José Alfredo da Silva**  
**Júnior. - Recife : O Autor, 2009.**  
**178 folhas: il., fig., graf., tab.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de**  
**Pernambuco. CFCH. Antropologia, 2009.**

**Inclui : bibliografia e anexos.**

**1. Antropologia. 2. Agricultura familiar. 3. Quilombola. 4.**  
**Identidade étnica. 5. Políticas públicas. I. Título.**

**39**  
**390**

**CDU (2. ed.)**  
**CDD (22. ed.)**

**UFPE**  
**BCFCH2010/21**

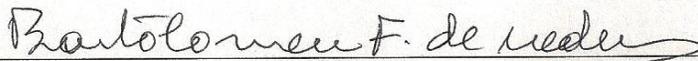
**JOSÉ ALFREDO DA SILVA JÚNIOR**

**RECONHECIMENTO ÉTNICO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: O CASO DOS AGRICULTORES  
QUILOMBOLAS DA COMUNIDADE DO TIMBÓ EM PERNAMBUCO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Antropologia.

Aprovada em: 31/08/ 2009.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Bartolomeu Figueiroa de Medeiros (Orientador)  
Programa de Pós-Graduação em Antropologia - UFPE



Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Rocha Fialho de Paiva e Souza (Examinadora Titular Interna)  
Programa de Pós-Graduação em Antropologia - UFPE



Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria de Nazareth Baudel Wanderley  
(Examinadora Titular Externa) UFPE

**“Nada mais difícil de manejar, mais perigoso de conduzir, ou mais incerto de sucesso, do que liderar a introdução de uma nova ordem das coisas. Pois o inovador tem contra si todos os que se beneficiaram das antigas condições, e apoio apenas tímido dos que se beneficiaram com a nova ordem”**

**Nicolau Maquiavel.**

## RESUMO

Entender as formas de articulação entre atores sociais no processo de identificação e reconhecimento de comunidades quilombolas, bem como relacionar este processo com a aplicação de políticas públicas em uma comunidade negra rural de Pernambuco, compreende o principal foco analítico deste trabalho. A partir deste objetivo, será aqui apresentado um estudo reflexivo sobre a perspectiva conceitual das categorias de **camponês e agricultor familiar**, trabalhadas pela sociologia rural, na sua relação com o conceito antropológico de **comunidade quilombola**. Buscarei identificar como estes conceitos e categorias estão sendo incorporados pelas atuais políticas de desenvolvimento rural no país, e quais as conseqüências oriundas da implementação destas políticas para com o grupo étnico em questão. Neste sentido, foi possível identificar que muitas famílias de agricultores quilombolas passam a assumir estrategicamente identidades diferenciadas para conseguir acessar determinadas políticas governamentais, em um contexto no qual o debate conceitual que permeia a definição de camponês e agricultor familiar demonstra ser travado num forte campo de disputas ideológicas. Transportando esta discussão para o campo prático das relações pesquisadas, defende-se o pressuposto de que a conquista de direitos, na forma de políticas públicas, não é determinada somente pela legitimidade da identidade étnica do grupo, mas sim pelo nível de atuação e articulação que as lideranças e agricultores quilombolas adotam perante a própria política governamental.

Palavras Chave: **Agricultura Familiar, Quilombola, Identidade Étnica.**

## **ABSTRACT**

Understanding the articulation forms between social actors in the identification process and communities' recognition “quilombolas”, and to relate this process with the application of public politics in a community rural black of the Pernambuco, comprehends the main analytic focus of this work. From this objective on, it will be here presented a reflexive study about the peasant categories conceptual perspective and family farmer, worked for the rural sociology, in its relation with anthropological concept of the “community's quilombola”. I will seek to identify as these concepts and categories are being incorporated by the current policies of rural development in the country, and which are the implementation results of these political for as the group at issue ethnic. In this sense, it was possible to identify that many farming “quilombolas” families proceed taking over strategically different identities to manage to access determined government politics, in a context in which the conceptual debate that permeates peasant's definition and family farmer demonstrates be locked in a strong field of ideological disputes. Transporting this discussion for the practical field of the searched relations, it defends the hypothesis that the rights conquest, in politics form, is not only determined by the legitimacy of the ethnic identity of the group, but yes by the performance and articulation level that the leaderships and farming “quilombolas” adopt before government politics itself.

**Key-words:** Family farmer, Quilombolas, Ethnic Identity

# AGRADECIMENTOS

A Ivana Dutra, esposa, amada e companheira em todos os momentos de dificuldades e conquistas;

Aos meus pais, José Alfredo e Maria Odete, pelo apoio incondicional e por acreditarem em todos os meus projetos pessoais;

Aos quilombolas e interlocutores das comunidades de Timbó e Castainho pela disponibilidade e generosidade com que me receberam, contribuindo de maneira indispensável para a realização deste trabalho. Agradeço especialmente a José Carlos e Expedito Ferreira pelos ensinamentos, pelas amizades construídas, e principalmente pelo exemplo de luta que demonstraram ter em favor de melhores condições de vida para o seu povo;

Ao Professor Bartolomeu Tito de Medeiros, meu orientador e amigo, por ter me acompanhado pacientemente durante toda a minha trajetória acadêmica, desde a graduação, guiando cientificamente os meus primeiros passos em torno do “fazer antropológico” sem perder de vista a ética cristã, o respeito e o comprometimento com a luta pela igualdade de direitos dos povos quilombolas;

Aos técnicos da Superintendência Regional do INCRA de Recife, enquanto parceiros e interlocutores imprescindíveis para realização da pesquisa, em especial agradeço a Sônia Ramalho, João Luiz Oliveira e Jonhny Cantarelli;

Aos Técnicos que atuam na Divisão de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA de Brasília, em especial a minha amiga Givania Maria por ter sido uma interlocutora privilegiada, contribuindo enquanto gestora pública e militante da causa do povo negro para o entendimento do panorama histórico e social sobre a participação do movimento quilombola na construção das políticas públicas que conferem direitos as comunidades quilombolas no Brasil;

As Professoras Vânia Fialho e Nazareth Wanderley pela contribuição teórica e metodológica, pela compreensão sobre as minhas dificuldades pessoais, e pela consideração em se dispor a participar da banca examinadora desta dissertação;

Por fim, aos professores e funcionários do PPGA que de alguma forma também contribuíram com o enriquecimento do meu trabalho.

# SUMÁRIO

Resumo/Abstract	05
Agradecimentos	07
Lista de siglas e abreviaturass	10
Lista de Figuras, Gráficos e Tabelas	12
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Mapa do Reconhecimento das Comunidades Quilombolas em Pernambuco e as Políticas de Desenvolvimento Agrário</b>	<b>19</b>
1.1 Distribuição dos Quilombos nos Territórios Rurais de PE	19
1.2 Panorama Geral das Políticas de Desenvolvimento Agrário para Quilombos	24
1.3 O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	28
1.4 Os Números da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil	30
1.5 Marco Político e de Conquistas dos Direitos Étnicos Quilombolas	34
1.6 Histórico da Participação do Movimento Quilombola na Construção da Política: da Constituição de 1988 ao PNDCT de 2007	36
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Análise do Conteúdo Jurídico da Política de Regularização Fundiária para Territórios Quilombolas</b>	<b>52</b>
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>O Caminho Teórico e Metodológico</b>	<b>69</b>
3.1 Referencial Teórico	70
3.2 Remanescentes de Quilombos: a ressemantização do conceito	71
3.3 Procedimentos da Pesquisa de Campo	77

3.4 A Escolha do Objeto e a Entrada no Campo de Pesquisa	85
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>A Comunidade Negra Rural do Timbó e Seu Universo de Relações e Representações Identitárias</b>	<b>87</b>
4.1 Perfil da Comunidade Remanescente de Quilombo do Timbó	88
4.2 Perfis das Lideranças do Timbó	98
4.3 Conflitos e Disputas pela Legitimidade Associativa	105
<b>Capítulo 5.</b>	
<b>O Conceito de Identidade Étnica no Contexto da Agricultura Familiar</b>	<b>111</b>
5.1 A Essência do Debate Conceitual	112
5.2 A Organização Social no Campo Quilombola	124
<b>Considerações Finais</b>	<b>135</b>
<b>Referencial Bibliográfico</b>	<b>141</b>
<b>Anexos</b>	<b>146</b>
Anexo-1 Roteiros das Entrevistas Semi-estruturadas aplicadas pela pesquisa	147
Anexo-2 Relação das Comunidades Quilombolas Identificadas pela Comissão Estadual de Pernambuco	151
Anexo-3 Principais Leis e Decretos Citados	154
Anexo-4 Resumo da tramitação do processo referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF no Superior Tribunal Federal	185
Anexo-5 Carta Política dos Participantes do I Encontro Nacional das Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas	187
Anexo-6 Mapa de localização das comunidades na jurisdição da SR-03	191

## Lista de Siglas e Abreviaturas

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CDR	Comitê de Decisão Regional
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação Quilombola
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão do Agricultor Familiar
DEM	Partido dos Democratas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE
FCP	Fundação Cultural Palmares
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNTEP	Fundo de terras de Pernambuco
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPA	Instituto de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Pernambuco
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITERMA	Instituto de Terras do Maranhão

ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MNU	Movimento Negro Unificado
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNDCT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PIIGRE	Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PCPR - PRORUAL	Programa de Combate a Pobreza Rural de Pernambuco
PRRA	Plano Regional de Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido da Frente Liberal
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAFRJ	Secretaria de Agricultura Familiar do Rio de Janeiro
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPPIR	Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial
SR	Superintendência Regional do INCRA
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
STF	Supremo Tribunal Federal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TDA	Título da Dívida Agrária
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

## Lista de Figuras, Gráficos e Tabelas

Referência		página
Figura.1	Distribuição das Comunidades Quilombolas no Mapa dos Territórios de Identidade de PE	20
Figura.2	Mapas de Localização da Comunidade do Timbó	89
Figuras.3	Registro Fotográfico do Núcleo do Timbó	91
Gráfico.1	Processos de Regularização Abertos por Regiões do Brasil	31
Gráfico.2	Áreas Tituladas em (ha) por Ano	32
Gráfico.3	Número de Famílias Beneficiadas por Ano	33
Tabela.1	Comunidades Quilombolas com Processos Abertos no INCRA SR-03 Recife	21
Tabela.2	Comunidades Quilombolas com Processos Abertos no INCRA SR-29 Petrolina	22
Tabela.3	Processos de Regularização Abertos por Superintendência do NE	31
Tabela.4	Aplicação dos Instrumentos de Pesquisa de Campo	82
Tabela.5	Proposta de Relação entre os Perfis da Comunidade e das Lideranças	83
Tabela.6	Distribuição das Políticas por Associação e Agente Financiador	106
Tabela.7	Organizações do Movimento Campesino que Assessoram as Comunidades Quilombolas em Pernambuco	125
Tabela.8	Elementos Conceituais de Definição do Agricultor Familiar Quilombola	133

## INTRODUÇÃO

Já não se pode afirmar que a temática “comunidades quilombolas” seja um assunto totalmente desconhecido da nação brasileira, pois é muito comum a recorrência desse assunto na mídia televisiva, seja em virtude das pressões exercidas pelos movimentos sociais em favor da conquista dos seus direitos constitucionais, seja pela própria divulgação das políticas governamentais que vêm sendo criadas para dar respostas a essas pressões sociais, políticas as quais têm recebido maior atenção e destaque por diversos gestores públicos de todo país.

Todavia, grande parte dos brasileiros, inclusive os próprios gestores públicos, ainda possui uma parca compreensão do que realmente vêm a ser esses quilombos e a mesma, muitas vezes, resume-se ao entendimento de que eles seriam grupos de negros que se rebelaram do regime escravocrata brasileiro, além de sobrepor a concepção de raça à de grupo étnico.

Na tentativa de se aproximar das atuais concepções existentes sobre o que e quem seriam as comunidades quilombolas defendidas pelos movimentos sociais, as quais estariam amplamente subsidiadas pela teoria antropológica, o Governo Federal, com maior ênfase a partir de 2003, buscou incorporar ao seu quadro de executores e formuladores de políticas, lideranças oriundas dos próprios movimentos sociais ligados à causa<sup>1</sup>, bem como acadêmicos das Ciências Sociais ou afins. A intenção governamental seria romper com a limitação compreensiva do tema e propor um novo cenário de atuação das políticas públicas para com esses grupos étnicos, de forma a possibilitar uma maior eficácia na efetivação de ações voltadas para o cumprimento dos dispositivos assegurados pela Constituição Federal a partir do seu artigo 68<sup>2</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT. Para tanto, o projeto governamental se apóia no discurso da construção de políticas públicas que propiciem a inclusão social das minorias étnicas, o combate à desigualdade racial e a promoção do etnodesenvolvimento em comunidades tradicionais<sup>3</sup>.

Nesse sentido, o principal foco analítico deste estudo busca *entender as relações e articulações entre os atores sociais que estão diretamente envolvidos com o processo de*

---

<sup>1</sup> Com ênfase nos quadros formados e indicados pelo Movimento Negro Unificado e Movimento Quilombola.

<sup>2</sup> Art. 68. *Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*

<sup>3</sup> Entendo Comunidades Tradicionais como Quilombolas, Indígenas, Seringueiros, Atingidos por Barragens, Ciganos, Comunidades de Fundos de Pasto, Quebradeiras de Côco, Ribeirinhos, Faxinais, etc.

*reconhecimento e legitimação de direitos para comunidades quilombolas*, a partir de suas concepções ideológicas, políticas e científicas, *buscando relacionar esse processo com a aplicação de políticas públicas de desenvolvimento agrário do Governo Federal em uma comunidade negra rural de Pernambuco*.

Com esse objetivo, será aqui apresentado um estudo reflexivo sobre as definições antropológicas de **identidade étnica quilombola** e sua relação com a perspectiva conceitual das categorias de **camponês e agricultor familiar** trabalhadas pela sociologia rural, na intenção de entender como esses conceitos e categorias estão sendo incorporados pelas atuais políticas de desenvolvimento rural no país e quais as conseqüências oriundas da implementação dessas políticas para com o grupo étnico em questão.

No contexto de afirmação identitária que envolve a definição do que é ser “quilombola” e/ou “agricultor familiar”, evidencia-se o assumir estratégico de posturas diferenciadas perante o Estado por indivíduos que vivem em comunidades negras rurais. Esses buscam sua inclusão e acesso a determinadas políticas governamentais numa situação em que o debate conceitual, que permeia a legitimação de direitos constitucionalmente adquiridos pelas populações rurais, demonstra ser travado em meio a um campo de disputas de poder e afirmação ideológica.

Transportando essa discussão para o campo prático das relações pesquisadas, defendo a hipótese de que a conquista de direitos, na forma de políticas públicas, não é determinada somente pela legitimidade da identidade étnica do grupo, mas sim pelo nível de atuação/articulação que as lideranças e agricultores quilombolas adotam perante a própria política governamental. A fundamentação dessa hipótese parte da verificação de como as pressões e articulações do Movimento Social Quilombola e dos seus parceiros exerceram e exercem influência decisiva na formulação dos instrumentos jurídicos e administrativos construídos para que o Estado possa dar respostas às demandas desses grupos, bem como na construção da compreensão científico-antropológica do tema. Dessa maneira, o estudo faz um recorte analítico acerca do entendimento sobre as formas de articulação dos atores sociais em torno da questão do reconhecimento e conquistas de ações relacionadas com a Política de Regularização Fundiária para Quilombos, realizada no território nacional por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA sem, contudo, desprezar a participação de outros atores institucionais importantes, tais

como ONGs, universidades e movimentos sociais, os quais, direta ou indiretamente, participam da implementação dessas políticas ou com elas dialogam.

Com base nesse recorte analítico da relação entre Quilombos e Políticas Públicas relativas ao MDA/INCRA, o estudo converge para um método de investigação situacional da aplicação dessas políticas em uma comunidade quilombola que pertence à região do Agreste Meridional Pernambucano e se encontra em processo de regularização fundiária, bem como apresenta um histórico de relações mantidas com o Estado, ONGs e movimentos sociais em prol da conquista de direitos e acesso às demais políticas que venham a contribuir com o seu desenvolvimento.

É essencial ressaltar que, mesmo após a recente categorização de “quilombos urbanos”, aceita e reconhecida pelo Estado, a comunidade quilombola aqui pesquisada, assim como grande parte das comunidades oficialmente reconhecidas, enquadra-se na qualidade de “quilombo rural”, ou seja, composta em sua maioria por agricultores familiares<sup>4</sup>, os quais reforçam seu pertencimento a essa categoria por meio das relações estabelecidas com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais correspondente e por outras instâncias de representação da classe<sup>5</sup>. A importância dessa observação para o estudo resulta no fato de que nos interessa saber também como se dá a participação de dois movimentos sociais aparentemente distintos, o quilombola<sup>6</sup> e o campesino<sup>7</sup>, no processo de representação em relação às ações voltadas para o atendimento das necessidades demandadas pelas lideranças desta comunidade. Essa relação, que conjuga o universo quilombola e o camponês, seria outro ponto de inquietação da pesquisa, a qual não tem pretensão de elucidá-lo, mas sim de sinalizar a importância de um olhar apurado das Ciências Sociais e das próprias políticas públicas sobre essa realidade.

---

<sup>4</sup> Com base nas definições atribuídas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, de acordo com a lei 1.326/2006 – “Lei da Agricultura Familiar”. As definições desta lei serão apresentadas a seguir no quadro de matriz conceitual constante neste documento.

<sup>5</sup> Federação dos Trabalhadores em Agricultura de PE -FETAPE, Comissão Pastoral da Terra - CPT, etc.

<sup>6</sup> Representado pela Comissão Estadual Quilombola, que é formada por diversas comunidades já reconhecidas pelo Estado e se apresenta como um movimento social distinto do MNU (Movimento Negro Unificado).

<sup>7</sup> Refiro-me aqui à CPT e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, como os principais movimentos que apoiam ou assessoram a comunidade pesquisada.

Compartilho aqui com o raciocínio de ARRUTI (1997) que avalia ter havido um distanciamento dos estudos<sup>8</sup> que abordavam o campesinato entre comunidades negras, após a movimentação política criada em torno do artigo 68 do ADCT-CF de 1988. Segundo o autor:

*Até a década de 80, havia uma constante produção de estudos voltados para as áreas camponesas que tinham a particularidade de serem também comunidades negras. Estes estudos abordavam o tema da etnicidade de forma relacionada com as questões da ruralidade e do campesinato. No entanto, a partir desta publicação, o artigo 68 acaba interferindo na própria produção antropológica voltada para estudos raciais. Com isso, o campo de estudos sobre negros passa a ter de responder a novas demandas originadas da luta política, que o levam a uma aliança forçada com perspectivas até então apartadas, impondo aos estudos etnográficos sobre comunidades rurais negras a literatura histórica sobre quilombos e vice-versa. ARRUTI (1997: p.13)*

Ainda sobre o aspecto metodológico, a pesquisa bibliográfica orientou a construção de um referencial teórico-antropológico focado em autores que abordam temáticas ligadas à identidade étnica, territorialidade e quilombos, tanto em um contexto nacional, como também numa ótica mais ampla, embasada em autores clássicos que trabalham esse tema. Já na perspectiva da utilização de algumas referências da sociologia rural, foram abordados temas vinculados a: Campesinato; Agricultura Familiar; Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário. Por último, tentando compreender o comportamento dos mecanismos legais/jurídicos que compõem a jurisprudência agrária em sua interface com os direitos adquiridos pelos grupos étnicos e partindo da percepção advinda da Constituição de 1988 e da Convenção 169 da OIT, procuro trabalhar com alguns atores da “antropologia do direito” que possam dar pistas para o entendimento do processo de normatização da política de regularização fundiária em territórios quilombolas.

Quanto à pesquisa de campo, caracterizada por um método empírico, cabe ressaltar a importância dos dados fornecidos por informantes e interlocutores privilegiados, compostos basicamente por gestores e agentes (técnicos) públicos, quilombolas e líderes de movimentos

---

<sup>8</sup> O autor aponta como exemplo destes estudos os trabalhos de: Vogt e Fry 1981; 1982; 1983; Vogt, Fry e Gnerre 1983; Gusmão 1979; Brandão 1977; Soares 1981. Como teses de Mestrado cita: Queiroz 1983; Monteiro 1985. E como teses de doutorado ele relaciona: Baiocchi 1983; Bandeira 1988.

sociais. A partir da aplicação de entrevistas semi-estruturadas e observação participante nos espaços sociais que interagem diretamente com o tema trabalhado, foi possível formatar um consistente banco de informações capaz de suprir a expectativa de análise do problema da pesquisa, à luz do referencial bibliográfico proposto.

Com base nas definições destacadas sobre o problema, no referencial teórico e no método, cabe fazer uma breve apresentação das partes que compõem a presente dissertação.

O primeiro capítulo procura apresentar um quadro atual sobre a distribuição das Comunidades Quilombolas oficialmente reconhecidas em Pernambuco, situando-as em relação ao panorama geral de atuação das políticas de desenvolvimento agrário destinadas a estas comunidades. Ainda neste capítulo, a partir de um marco jurídico de reconhecimento nacional da identidade quilombola no país, me proponho a fazer um resgate histórico da construção e aplicação da política pública do Governo Federal para Comunidades Quilombolas, face à participação dos movimentos sociais e da antropologia nesse processo. Por fim, procurei destacar os principais aspectos jurídicos, científicos e sociais que caracterizam o histórico temporal de formação dessa política, a partir da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

O segundo capítulo procura definir um primeiro recorte analítico do objeto, canalizando a análise para o contexto da política de “Regularização Fundiária para Territórios Quilombolas” e apresentando sua estrutura, seus instrumentos normativos e suas perspectivas enquanto projeto político de governo. Finalizando, abro uma discussão sobre as bases legais relativas à jurisprudência de sustentação desta política de regularização, fazendo um parâmetro entre os princípios normativos que regulam essa política e a opinião analítica dos técnicos, gestores e das próprias lideranças quilombolas que interagem diretamente com a mesma.

O terceiro capítulo se detém inicialmente em apresentar as referências teóricas que serviram de base conceitual para a dissertação, evidenciando os principais autores e temáticas utilizadas. Dele, consta também uma explicação do método de pesquisa utilizado, justificando os recortes analíticos que configuraram a dissertação em um estudo de caso de abordagem qualitativa, especificando os instrumentos de coleta de dados disponibilizados e os motivos da escolha do campo e do objeto pesquisado.

Apesar de o foco da pesquisa estar na política pública de regularização fundiária para quilombos e nas relações sociais que formam as bases de sua construção e implementação, entendo que seria pertinente para a compreensão desse tema a percepção de como essa regularização se aplica na prática em uma comunidade quilombola. Para tanto, identifiquei uma comunidade que estivesse em processo de regularização, a qual se configurou em objeto da pesquisa de campo antropológica. Sendo assim, com base nessa pesquisa, o quarto capítulo faz uma apresentação mais detalhada e de cunho empírico sobre a Comunidade Quilombola do Timbó e seu universo de relações identitárias, privilegiando a análise dos seus processos internos de organização sócio-institucional, a partir dos papéis e funções desempenhadas por suas associações e lideranças comunitárias em meio ao estabelecimento de formas de negociação com as políticas públicas, o Estado e demais instituições de apoio.

Dando seguimento à pretensão de melhor compreender a fusão ou divisão das questões relativas às demandas étnicas e de política agrária, o quinto capítulo procura situar o debate conceitual referente às temáticas “identidade étnica” e “agricultura familiar”, estabelecendo um diálogo entre a antropologia e a sociologia rural, como forma de analisar com maior propriedade como se dá a aplicação de uma política pública que foi construída sobre bases rurais e agrícolas e está sendo adaptada para suprir as demandas étnicas do povo quilombola.

Concluindo a dissertação, as considerações finais trazem algumas reflexões sobre os resultados analíticos apresentados em cada capítulo e procuram formatar um posicionamento articulado com as constatações empíricas e teóricas que evidenciam a afirmação hipotética formulada pelo estudo de que não é somente o fator étnico-identitário que garante o acesso aos direitos constitucionais pelo povo quilombola.

## CAPÍTULO 1

### ***MAPA DO RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM PERNAMBUCO E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.***

Como forma de introduzir o tema, acredito ser importante fazer uma apresentação, mesmo que superficial, dos principais aspectos das relações institucionais que estão envolvidas com a própria formulação dos instrumentos jurídicos / administrativos que compõem essa política. A proposta seria elaborar inicialmente um mapa espacial e indicativo de onde está ocorrendo à aplicação da política de regularização fundiária no Estado de Pernambuco e de quem está participando efetivamente dela. Dando prosseguimento, proponho fazer um resgate histórico das relações institucionais vigentes nesse processo, como forma de facilitar o entendimento posterior sobre processo de reconhecimento e titulação das áreas quilombolas no Estado. Nesse aspecto, buscarei delinear a atual demanda por políticas governamentais de desenvolvimento agrário voltadas para esse público, identificando quais são elas e onde estariam sendo implementadas. Além disso, como parte desse panorama, merece ser ressaltado o contexto jurídico e político que foi construído nos últimos anos para dar conta dessa demanda, a partir das negociações e embates travados entre o Movimento Quilombola e as instâncias legislativa, executiva e judiciária do Governo Federal.

Reforço ainda que o estudo parte da premissa que a principal bandeira de luta do Movimento Quilombola, conforme posicionamento declarado pelo próprio movimento, compõe-se da defesa da *manutenção da identidade étnica* e do andamento do processo de *titulação dos territórios quilombolas*. Em conformidade, identidade e territorialidade se configuram nos temas principais utilizados para compreensão analítica da presente pesquisa. Todavia, ressalto que uma abordagem mais teórica relativa a esses temas será trazida nos capítulos seguinte, tendo em vista que a proposta aqui é principalmente apresentar o contexto político e institucional de configuração do cenário social pesquisado.

#### ***1.1 Distribuição dos Quilombos nos Territórios Rurais de Pernambuco.***

Segundo balanço divulgado pela Secretaria Especial de Promoção da Política de Igualdade Racial - SEPIR em 2008, o Brasil possuía até então mais de duas mil comunidades quilombolas identificadas. No Estado de Pernambuco, a Comissão Estadual Quilombola

apresentou no mesmo ano uma relação de 103 (cento e três) distribuídas em 42 (quarenta e dois) municípios. Desse total, somente na jurisdição da SR-03 (Recife) são 60 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares e somente duas, Castainho (em Garanhuns) e Conceição das Crioulas (em Salgueiro), receberão a titulação das terras através da própria FCP.

Segundo a divisão espacial e geográfica do IBGE, o Estado possui 19 (dezenove) micro-regiões. Todavia, para situar como estão distribuídas as comunidades e as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA no Estado, este estudo deverá utilizar a divisão denominada de “Territórios Rurais de Identidade”, adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do próprio MDA<sup>9</sup>. Com base nessa divisão territorial, essas micro-regiões se transformariam em 12 (doze) territórios. Desse total de territórios identificados, 06 (seis) já foram incorporados à Política dos Territórios da Cidadania do Governo Federal, a qual determina que seja priorizada a execução de políticas voltadas para as comunidades quilombolas.

A seguir, apresenta-se o mapa da divisão por Território de Identidade do MDA e o quantitativo de comunidades quilombolas em cada território, levantados até o ano de 2008.

Figura.1

***Distribuição das Comunidades Quilombolas no Mapa dos Territórios de Identidade em PE.***



<sup>9</sup> Essa política identifica o “Território de Identidade” a partir de um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, considerando as relações de identidade e coesão sócio-cultural existentes entre eles.

Dentre esses territórios mapeados, foram homologados como sendo “Territórios da Cidadania”<sup>10</sup>: Agreste Meridional, São Francisco, Araripe, Pajeú, Itaparica e Mata Sul. Esse dado é importante pelo fato de haver uma determinação do Governo Federal através da Casa Civil de que todas as ações do MDA nesses territórios recebam atenção especial de acordo com os objetivos<sup>11</sup> do Programa e sejam priorizadas em função da sua vinculação com o PAC – Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal.

A partir dos dados coletados na Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária da SR-03 (Recife) e SR-29 (Petrolina) do INCRA, será aqui exposto um resumo relativo à situação processual das Comunidades Quilombolas do Estado com relação à referida autarquia.

Atualmente existe quatorze comunidades com processos abertos na SR-03, que são:

**Tabela 1**  
**Comunidades Quilombolas com Processos Abertos no INCRA SR-03-Recife**

Quant.	Comunidade	Município	Processo	Data abertura
01	Castainho	Garanhuns	54140.001464/2004-08	30/11/2004
02	Timbó	Garanhuns	54140.000472/2005-18	24/02/2005
03	Serrote do Gado Brabo (Jirau, Caldeirãozinho, Serrote do Gado Brabo, Poço Doce e Sítio Primavera)	São Bento do Una	54140.001634/2004-46	16/12/2004
04	Sítio Imbé	Capoeiras	54140.000269/2006-14	06/02/2006
05	Sítio Cascavel	Capoeiras	54140.000270/2006-49	06/02/2006
06	Sítio Angico	Bom Conselho	54140.000271/2006-93	15/03/2005
07	Angico de Cima	Bom Conselho	54140.002973/2006-10	12/12/2006
08	Quilombo	Águas Belas	54140.004353/2007-98	08/10/2007
09	Estivas	Garanhuns	54140.004354/2007-32	08/10/2007
10	Tigre	Garanhuns	54140.000355/2008-99	13/03/2008
11	Estrela	Garanhuns	54140.000354/2008-44	13/03/2008
12	Negros do Osso	Pesqueira	54140.002973/2006-10	Sem inform.
13	Quilombo e Pinhão	Águas Belas	54140.004353/2007-98	Sem inform.
14	Serra de São Pedro	Saloá	54140.001039/2009-15	Sem inform.

Fonte: Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária – SR-03- Recife (posição: abril de 2009)

<sup>10</sup> “Territórios da Cidadania” vem a ser um Programa criado em 2008 pelo Governo Federal, o qual instituiu sua gestão a partir da lógica colegiada trabalhada pelos Territórios de Identidade do MDA, porém ampliou sua atuação pela integração de diversos Ministérios e demais políticas governamentais (rurais e urbanas), coordenados diretamente pela Casa Civil da Presidência da República.

<sup>11</sup> O Programa defende como objetivos: promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, através da implementação de uma efetiva participação social e um pacto federativo de integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios.

Desse total, 04 (quatro) comunidades encontram-se com processos em curso, ou seja, em fase de elaboração do RTID (Relatório Técnico de Identificação de Delimitação), ou em processo mais avançado, como é o caso de Castainho, cuja área já está titulada e em fase de desintrusão e desapropriação. As outras comunidades que estão com processo em curso nesta SR são: Timbó, Serrote do Gado Brabo e Sítio Imbé. Em anexo, segue um mapa completo de localização por município de todas as comunidades certificadas que estão na jurisdição da SR-03 em Pernambuco.

Com relação à SR-29, responsável pelos territórios do São Francisco, Araripe e Itaparica, Sertão Central, parte do Moxotó e parte do Pajeú, constata-se a existência de duas Comunidades com processo em curso - Conceição das Crioulas, no município de Salgueiro, e Negros de Gilu, em Itacuruba. Além dessas, existe ainda a comunidade de Contendas, no município de Terra Nova, que está com o Relatório Técnico de Identificação de Delimitação – RTID - concluído e aguarda a publicação definitiva da titulação no Diário Oficial da União. O quadro completo relativo aos processos abertos na SR-29 (Petrolina) está composto da seguinte forma:

**Tabela 2**  
**Comunidades Quilombolas com Processos Abertos no INCRA SR-29 - Petrolina**

Quat.	Comunidade	Município	Processo	Fam	Status do Processo
01	Serrote	Santa M <sup>a</sup> Boa Vista	54141.001216/2008-72	480	Convênio com MI e Univasf para elaboração de RTID
02	Cupira		54141.001215/2008-28	200	
03	Inhanhum		54141.001217/2008-17	200	
04	Cruz dos Riachos	Cabrobó	54141.001371/2008-71	26	Sem RTID
05	Faz. Bela Vista		54141.001272/2007-26	19	Sem RTID
06	Faz. Santana		54141.001371/2007-16	34	Sem RTID
07	Jatobá II		54141.001271/2007-81	86	Sem RTID
08	Faz. Manguinha		Não informado		Sem RTID
09	Conceição das Crioulas	Salgueiro	54141.001339/2004-80	799	Titulada pela FCP e se encontra na DFQ para encaminhar kit decreto
10	Santana II		54141.002407/2006-90	74	Sem RTID

11	Contendas / Tamboril	Terra Nova / Salgueiro	54141.002241/2005-21	45	RTID concluído aguardando portaria do INCRA
12	Feijão	Mirandiba	54141.000032/2006-23	40	Sem RTID
13	Negros de Gilu	Itacuruba	54141.001004/2007-12	200	Relat. Histórico e antropológico iniciado pela UFPE. sem conclusão
14	São José	Custódia	54141.000400/2008-03	210	Sem RTID
15	Buenos Aires		54141.000302/2008-68	215	Sem RTID
16	Sítio Açudinho		54141.000401/2008-40	96	Sem RTID
17	Sítio Lajedo		54141.000402/208-94	128	Sem RTID
18	Sítio Riacho do Meio		54141.000404/2008-83	200	Sem RTID
19	Sítio Serra da Torre		54141.000397/2008-10	180	Sem RTID
20	Sítio Grotão		54141.000398/2008-64	60	Sem RTID
21	Sítio Cachoeira da Onça		54141.000399/2008-17	160	Sem RTID

Fonte: Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária SR-29-Petrolina (posição: abril de 2009)

Como já foi relatado anteriormente, até meados de 2003, o órgão responsável pela regularização fundiária era a Fundação Cultural Palmares - FCP. Ao assumir esse papel, o INCRA recebeu como herança, de acordo com o artigo 21º parágrafo único<sup>12</sup> do decreto 4887/03, alguns processos que foram iniciados pela FCP. No caso de Pernambuco, a SR-03 (Recife) herdou o processo da comunidade de Castainho e a SR-29 (Petrolina) assumiu o processo de Conceição das Crioulas. Ambas as comunidades já possuíam seus títulos emitidos e registrados em cartório, ficando o INCRA responsável por dar seguimento às ações de desinversão, desapropriação e pagamento das indenizações nessas áreas.

Para o ano de 2009, está sendo priorizada pela SR-03 a conclusão dos processos de Castainho e Timbó e pretende-se iniciar o RTID nas comunidades de Negros do Osso, no município de Pesqueira, e Quilombo, em Águas Belas.

Uma situação atípica merece ser destacada. Conforme relatório elaborado pelo INCRA, constata-se a seguinte situação:

<sup>12</sup> Art.21, Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

*Em 2006, foi firmado um Contrato entre o INCRA e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE para elaboração de 03 relatórios sócio-histórico-antropológicos. Dois são referentes às comunidades de jurisdição da SR-03 (Serrote do Gado Brabo e Imbé) e um referente a uma área da SR-29 (Negros do Gilu, no município de Itacuruba). Os trabalhos não foram concluídos no tempo estipulado pelo convênio. Atualmente esse convênio está contratualmente encerrado e as partes envolvidas buscam uma alternativa para finalizar os relatórios antropológicos, uma vez que, em decorrência do DESPACHO CGJ N°290/2007, não é possível a terceirização para o setor privado no que se refere a trabalhos dessa natureza, e a FADE, embora seja ligada à UFPE, é uma instituição de direito privado.*

## ***1.2 Panorama Geral das Políticas de Desenvolvimento Agrário Para Quilombos.***

A intenção desse tópico é fazer uma breve apresentação do Ministério do Desenvolvimento Agrário como órgão do Governo Federal responsável pelas políticas de desenvolvimento aplicadas aos pequenos produtores rurais e conseqüentemente às famílias quilombolas.

Antes de apresentar a política, seria pertinente fazer um breve resumo da situação de ocupação do campo brasileiro. Para isso, faz-se necessário lembrar que a base histórica da sociedade rural do Brasil foi formada pelo sistema colonial das “Sesmarias”<sup>13</sup>, no século XVI, que se constituiu no primeiro critério de distribuição do solo da colônia portuguesa na América. Segundo ALMEIDA (2003), esse sistema:

*trouxe seqüelas insanáveis ao regime agrário pátrio, por ter dado início à formação dos grandes latifúndios em nosso país, que ainda hoje perduram nas cinco regiões brasileiras. Ademais, a implantação do sistema sesmarialista no Brasil foi calcada em critérios pessoais e econômicos. Apenas as pessoas privilegiadas político-economicamente foram beneficiadas. O grande contingente rural-trabalhador ficou desamparado e não teve outra alternativa senão trabalhar em regime de servidão ou de quase-escravidão para os sesmeiros.*

---

<sup>13</sup> Sesmarias, sinteticamente, consistiam nos lotes de terras abandonadas ou incultas cedidos pelos reis lusitanos a determinadas pessoas que resolvessem cultivá-las. Esses cultivadores passaram a ser conhecidos e tratados por *sesmeiros*, ou seja, os beneficiários das sesmarias (FERREIRA, 1994, p. 107).

Esse ordenamento jurídico do território foi, antes de tudo, uma transposição da norma reguladora do processo de distribuição de terras em Portugal para os solos coloniais. Sobre esse ponto, é preciso ressaltar que o interesse primordial do processo de colonização portuguesa estava aliado à extensiva exploração do território.

Como resultado desse “sistema sesmeiro”, a estrutura fundiária do Brasil se tornou um dos principais fatores responsáveis pela desigualdade social e pela formação desordenada de cinturões de miséria em médias e grandes cidades. A desigualdade no acesso à terra no Brasil é ainda maior do que a desigualdade de distribuição de renda. Cerca de 3% do total das propriedades rurais do País têm mais de mil hectares e ocupam 56.7% das terras agricultáveis, de acordo com o Atlas Fundiário do INCRA. São as famílias dos agricultores marginalizados por essa desigualdade que consistem no público-alvo da intervenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Também merece destaque, um importante fator histórico que contribuiu para a formação da estrutura fundiária nacional: a chamada “Lei de Terras de 1850”, a qual se configurou no ponto alto de toda uma política de terras discutida e elaborada durante os primeiros 50 anos do século XIX. O objetivo principal dessa lei seria ordenar uma situação de grande confusão que existia sobre os títulos de propriedade e que seria originária do sistema das sesmarias. Nesse sentido, a lei estabeleceu um novo espaço de relacionamento entre os proprietários de terras e o Estado, espaço esse que foi evoluindo durante a segunda metade do século XIX. Fazendo uma análise crítica sobre a criação de tal instrumento, reporto-me a Graziano da Silva (1980) que avalia que essa criação estaria mediada pela lógica do mercado agrário da época, a qual consistia na força do desenvolvimento da produção de café e na ameaça que essa produção sofrera em consequência da campanha mundial contra o tráfico de escravos. Nesse sentido, a Lei de Terras já sinalizava uma estratégia de salvação da lavoura cafeeira a partir do apoio à imigração, proibindo que esses imigrantes viessem a se tornar proprietários de terras. Complementando esse raciocínio, SILVA (1980: 26) afirma:

*Em síntese, a Lei de Terras expressa a reafirmação da subordinação da economia brasileira ao capital. Ela significou, na prática, a possibilidade de fechamento para uma via mais democrática de desenvolvimento capitalista, na medida em que impediu ou, pelo menos, dificultou o acesso à terra a vastos setores da população.*

*Ao mesmo tempo, criava condições para que esse contingente estivesse disponível para as necessidades do capital.*

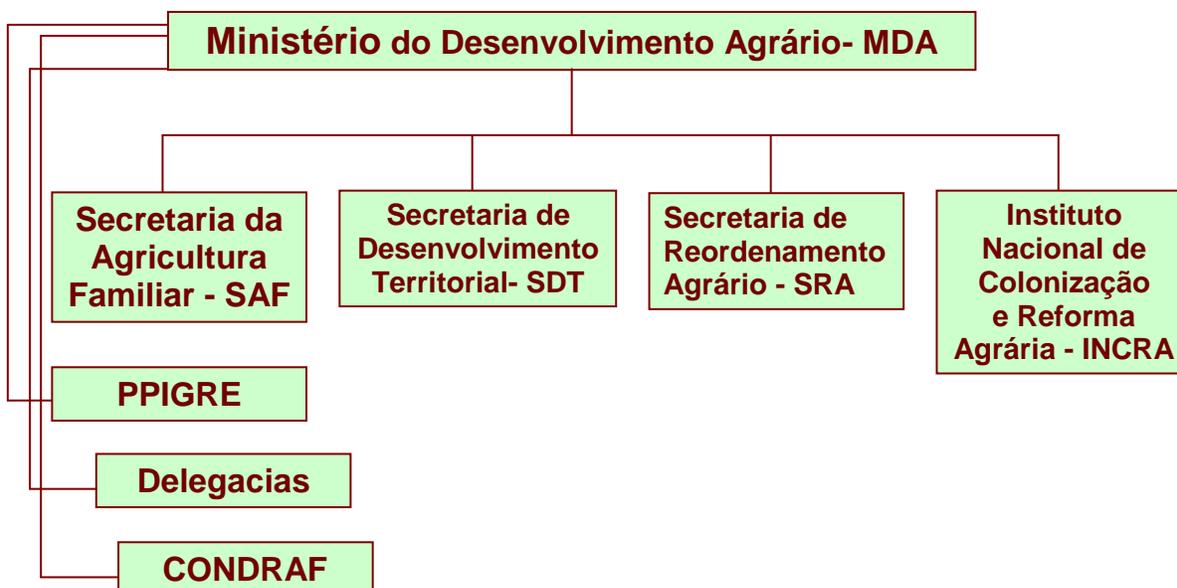
Essa lógica defendida pelo autor, nos leva a crer que nesse período o elemento “terra” passou a ter um maior valor de incorporação à economia comercial, mudando a relação do proprietário com esse bem. A terra, nessa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro tanto por seu caráter específico quanto pela sua capacidade de produzir outros bens. A essa nova configuração dada às propriedades territoriais está aliada uma concepção de poder atribuído aos seus proprietários, que ainda hoje pode ser considerada como a base ideológica de uma disputa entre fazendeiros e quilombolas. Tal disputa se caracteriza pela não aceitação por parte da maioria desses fazendeiros da política de regularização fundiária para quilombos. Estaria aí embutida a ideia de transferência de poder da classe dominante para a dominada.

Trazendo esse contexto histórico para a atualidade, é possível relacioná-lo diretamente com a proposta de criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no ano de 2001. Numa recente publicação denominada “Balanço MDA 2003/2006”, esse Ministério fez um resumo do que seria sua estratégia de desenvolvimento para esse público marginalizado pelo contexto histórico anteriormente apresentado. Segundo essa publicação, o conceito chave que orienta as ações do MDA é o de um modelo de desenvolvimento rural sustentável, capaz de fazer do campo brasileiro um espaço de paz, produção e justiça social. Nesse sentido, esse Ministério foi criado sob a premissa de que existe uma situação de insustentabilidade econômica, social e ambiental no modelo tradicional de desenvolvimento agrário que é hegemônico no país. Face a esse quadro de insustentabilidade, o MDA defende como perspectiva promover a inversão desse modelo, propondo a implementação de um conjunto de políticas públicas que possam, entre outras ações, democratizar o acesso à terra, gerar postos de trabalho no campo, garantir soberania alimentar, combater a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir direitos a todos aqueles que vivem nas áreas rurais do país.

Para execução dessa ousada proposição o MDA conta com uma estrutura formada por três secretarias; o INCRA, como uma autarquia; uma instância colegiada de controle social e participação da sociedade civil, que seria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar – CONDRAF; um programa que visa a dar conta dos

temas transversais da agricultura e delegacias de representação política em cada estado da federação. Essa estrutura está organicamente disposta da seguinte forma:

## **Estrutura do MDA para Apoiar a Agricultura Familiar**



Uma vez apresentada a macroestrutura desse Ministério, interessa-nos focalizar a apresentação da política a partir daquelas instâncias que possuem maior relação com o tema, as quais seriam o próprio INCRA e o PPIGRE. A primeira, por se tratar do foco principal da ação analisada (regularização fundiária para quilombolas), deverá ser abordada em um tópico específico, enquanto que a segunda poderá ser resumidamente apresentada a seguir.

**O PPIGRE - Programa de Promoção da Igualdade de Geração, Raça e Etnia** está diretamente vinculado ao Gabinete do Ministro, configura-se em uma política orientada para o etnodesenvolvimento<sup>14</sup> das comunidades quilombolas e busca considerar as especificidades desses grupos étnico-raciais, sobretudo no que se refere à sua forma de organização social, de organização da produção, de relacionamento com os elementos da natureza e de gestão de seus territórios. Esse Programa tem como principais ações:

<sup>14</sup> Conceito esse que será aprofundado e analisado no capítulo seguinte.

**1. Apoio a atividades produtivas, com foco em Assistência Técnica e Extensão Rural.** Buscando dar transparência à aplicação de recursos, é realizada a Chamada de Apoio Financeiro a Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER - em Comunidades Quilombolas. Os projetos devem ter ênfase nas atividades produtivas das comunidades quilombolas e se enquadrar em uma ou mais Ações Prioritárias da Chamada. Além da Chamada de Apoio a Projetos de ATER, o PPIGRE apóia projetos de infraestrutura de produção, abarcando aquisição de equipamentos e realização de obras/reformas.

**2. Fomento a estudos e pesquisas** (Prêmio Territórios Quilombolas);

**3. Documentação da mulher trabalhadora rural.** São realizados mutirões para atender trabalhadores (as) do meio rural em que se emitem certidão de nascimento, CPF, carteira de identidade, carteira de trabalho, dentre outros documentos. Esses mutirões têm sido feitos nas comunidades quilombolas, além de assentamentos da reforma agrária e outros estabelecimentos da agricultura familiar.

**4. Programa Arca das Letras.** Consiste na doação de minibibliotecas para as comunidades rurais, com prioridade de atendimento para as áreas quilombolas. Essas bibliotecas são fabricadas nas penitenciárias.

Teoricamente, todas essas ações estão disponíveis para as famílias quilombolas. Porém, existe uma grande lacuna entre a política dada e a acessada. Entender os motivos dessa lacuna também faz parte das pretensões deste estudo. No entanto, como recorte metodológico, esse entendimento estará mais focado na relação dos quilombolas com a política apresentada a seguir.

### ***1.3 O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.***

O INCRA possui como principal instrumento norteador de suas ações o “Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA” e os “Planos Regionais de Reforma Agrária - PRRA”, os quais apresentam como principais diretrizes: a) garantir o acesso à terra para as famílias sem terra; b) a parceria com o Programa Nacional de Crédito Fundiário; c) a regularização fundiária de territórios quilombolas; d) a promoção da igualdade de gênero na Reforma Agrária; e) o reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas; f) o Programa

Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); g) a articulação entre as políticas agrárias e agrícolas.

A principal proposta do PRRA criado pelo INCRA para o Estado de Pernambuco está explícita naquela publicação conforme se segue:

*Democratização do acesso à terra para permitir a inclusão social, intervindo e regulando o conflito agrário, acompanhado de uma política de desenvolvimento que dê sustentabilidade econômica, social, ambiental e política à agricultura familiar, estabelecendo um novo patamar de relações sociais, produtivas e tecnológicas, com respeito aos direitos humanos e às diferenças de gênero, geração, raça e etnia.*

Percebe-se aqui que ao menos no discurso existe uma sintonia com a proposta geral do projeto político do governo Lula. No entanto, na prática, o desempenho das Superintendências de Pernambuco com relação à política de quilombos está sendo apontado pelo INCRA Nacional como um dos mais baixos do País. Até o momento, apesar de o Estado possuir alguns processos em curso, não se pode afirmar que algum tenha sido efetivamente concluído.

No item 3.6.4 (p:48) do PRRA-PE, referente às metas para Comunidades Quilombolas, a autarquia indica que deverá realizar o trabalho de regularização fundiária a partir da pauta sugerida pela Comissão Estadual Quilombola, que define quatorze comunidades como prioritárias, sendo três na jurisdição da SR-29 (Petrolina) e onze sob a responsabilidade da SR-03 (Recife). Revertendo esse dado em meta por família a ser beneficiada, tem-se uma previsão média de atender 3.212 (três mil duzentos e doze) famílias pela SR-29 e 2.000 (duas mil) pela SR-03.

O PRRA-PE ainda faz uma abordagem muito resumida à Política de Gênero, Geração, Raça, Etnia e Cultura, que se integra a esse plano em outro tópico (p:66-67). Além disso, é apresentada como anexo (p:135-137) a relação por município das comunidades quilombolas do Estado.

Esta dissertação toma essa meta de regularização como sendo a oficial do Estado e a utiliza como foco de análise, em especial no concernente às ações previstas para serem executadas pela SR-03 no agreste do Estado.

O setor responsável pela regularização de territórios quilombolas é a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Segundo o chefe responsável pela Divisão na SR-03, a autarquia conta um número razoável de técnicos para operar a política, com exceção de

profissionais na área de antropologia, uma vez só existe um antropólogo no quadro efetivo da instituição. Já no tocante a questão de recursos financeiros, ele informa que não problemas de escassez ou contingenciamento, tanto que todos os anos tem-se devolvido recursos por falta de aplicação.

A intenção desse capítulo não é fazer de imediato uma análise crítica da política agrária, e sim apresentar a forma como ela está sendo aplicada em relação aos agricultores familiares. Entretanto, acredito que caberia ainda uma rápida reflexão sobre o discurso de inversão de prioridades políticas e aposta em um “suposto novo modelo” de desenvolvimento agrário que está explícito no projeto político do Governo. Essa reflexão tem o sentido de provocar alguns questionamentos que poderão subsidiar as análises futuras sobre o tema, tais como: Até que ponto a população estaria preparada para absorver os princípios desse projeto político defendido pelo governo? E os agentes públicos, de que forma estariam implementando-o na ponta?

Para melhor contextualizar o estágio em que se encontra a efetivação prática das ações de regularização no campo, apresentarei a seguir alguns dados de sua execução fornecidos pelo próprio INCRA.

#### ***1.4 – Os Números da Política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil.***

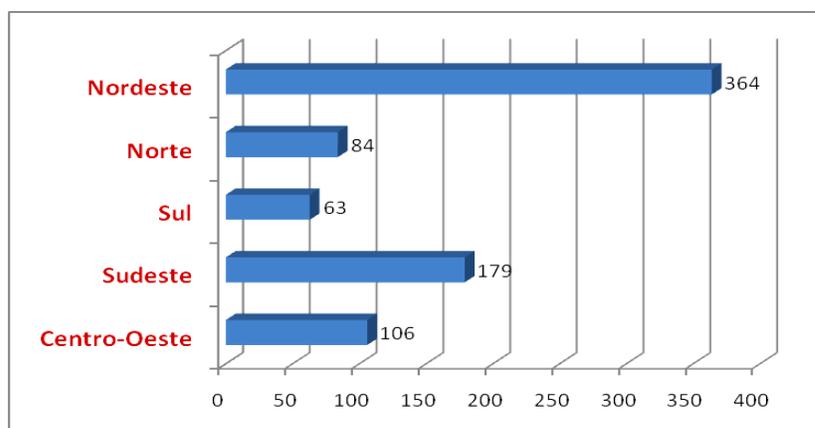
Uma vez tendo sido apresentado o panorama jurídico e participativo em que se deu a formação da política quilombola no País, seria também importante demonstrar alguns resultados alcançados no que compete ao tema principal do trabalho, que é a própria regularização de quilombos no Brasil. Para tanto, será utilizado como fonte principal de dados, um documento de orientação sobre essa política, elaborado pela equipe da Coordenação Nacional da mesma em Brasília. Esse documento vem sendo utilizado como instrumento de capacitação de técnicos das SRs e faz um balanço geral do estágio em que se encontra a execução dos principais elementos que compõem a política em todos os Estados da Federação, os quais seriam: processos de ruralização; certidões de autorreconhecimento; títulos de posse e famílias beneficiadas.

Um primeiro dado importante aponta a existência de 800 (oitocentos) **Processos de Regularização abertos no Brasil**. Já no que se refere ao número de **Certidões de**

**Autorreconhecimento emitidas pela FCP**, registra-se um quantitativo de 1.087 certidões, que corresponde a 1.305 comunidades certificadas. O gráfico a seguir ilustra como estão distribuídos os 800 processos por região do país.

**Gráfico 1**

**Processos de Regularização Abertos por Regiões do Brasil**



Fonte: Diretoria Nacional de Reg. de Territórios Quilombolas

A tabela seguinte situa como estão distribuídos esses processos através das superintendências do Nordeste. Chamo atenção para a particularidade de que, apesar de o Estado de Pernambuco ser contemplado por duas SRs (03 e 29), isso não significa que o número total de processos abertos nas duas refiram-se a comunidades pernambucanas, uma vez que a SR-29 também contempla alguns municípios do Estado da Bahia.

**Tabela 3**  
**Processos de Regularização Abertos por Superintendência do NE**

Superintendência	Quant. Processos
SR - 02 CE	19
SR - 03 PE	14
SR - 05 BA	53
SR - 12 MA	169
SR - 18 PB	19
SR - 19 RN	11
SR - 22 AL	3
SR - 23 SE	14
SR - 24 PI	43
SR - 29 MSF	22
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>

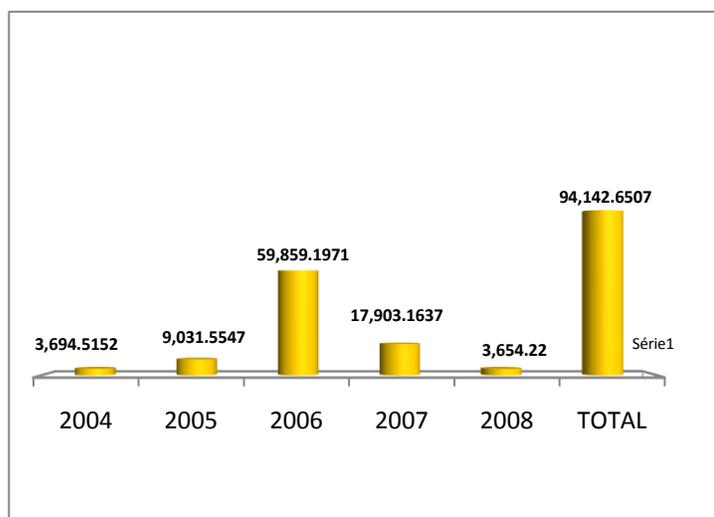
Fonte: Diretoria Nacional de Reg. de Territórios Quilombolas

A emissão dos “Títulos de Posse”, de acordo com a Instrução Normativa nº49 do INCRA, constitui-se na última etapa do processo e ocorre após os procedimentos de desintrusão e demarcação do território. A instrução normativa diz ainda que o título é coletivo, pró-indiviso e deve constar em nome das associações que legalmente representam as comunidades quilombolas. Não há ônus financeiro para as comunidades e obriga-se a inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade no título, o qual deverá ser registrado no Serviço Registral da Comarca de localização do território. Devido às diferenças de normatização, alguns títulos emitidos antes de 2004, pela Fundação Cultural Palmares, ainda se encontram na fase de desintrusão, como é o caso já citado das comunidades de Castainho e Conceição das Crioulas em PE.

Na atualidade, existem 105 títulos emitidos, em 152 comunidades. Antes da vigência do Decreto 4887/2003, entre 1995 e 2004, o INCRA regularizou 16 áreas quilombolas nos estados do Pará e Maranhão, sob o nome de "Projetos Especiais Quilombolas". Naquele período, e sem convênio com o INCRA, foram ainda expedidos 45 títulos, sendo: 15 através da FCP; 20 pelo ITERPA; 05 pelo ITESP; 04 através do ITERMA e 01 por intermédio da SAFRJ. O gráfico a seguir traduz esses números em termos de área titulada:

**Gráfico 2**

**Áreas Tituladas em (ha) por Ano**



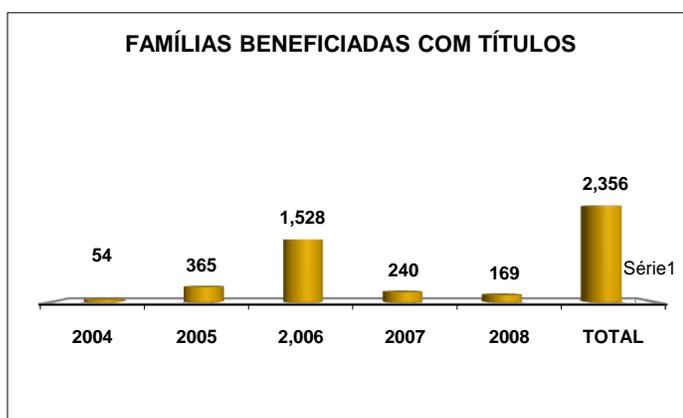
Fonte: Diretoria Nacional de Reg. de Territórios Quilombolas

Com relação à expressiva quantidade de áreas tituladas em 2006, a Diretoria Nacional, informa que o dado reflete a importância da parceria com os institutos de terra dos estados. É uma parceria desse tipo que está tentando ser negociada com o Estado de Pernambuco, como estratégia de inversão de um quadro extremamente negativo em termos de áreas tituladas.

Para finalizar, apresenta-se a seguir uma média do número de famílias atendidas com esses títulos, salientando que, embora o quantitativo total chegue a cerca de 2.356 famílias, elas não contam como meta de famílias beneficiadas pela reforma agrária.

**Gráfico 3**

**Número de Famílias Beneficiadas por Ano**



Fonte: Diretoria Nacional de Reg. de Territórios Quilombolas

Apesar de o INCRA apresentar alguns números que demonstram a existência de comunidades já tituladas no país, constata-se que o Estado de Pernambuco encontra-se entre um dos mais atrasados da federação. Segundo o depoimento do chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, parte dessa situação atribuiu-se à própria indisponibilidade de pessoal técnico especializado suficiente para operar com essa demanda, bem como à dificuldade operacional que a autarquia teve para realizar a contratação de profissionais de outras instituições. Todavia, mesmo com estes limitantes operacionais, alguns processos de elaboração do RTID foram iniciados, dentre eles o da comunidade do Timbó, que será alvo de investigação mais detalhada neste estudo.

### ***1.5 Marco Político e de Conquistas dos Diretos Étnicos Quilombolas.***

Esse tópico pretende inicialmente fazer um resgate processual dos principais fatos que marcaram o surgimento da política nacional de regularização fundiária para quilombo, bem como retratar como se deu o nascimento do Movimento Quilombola que emerge paralelamente às discussões de criação dessa política. De início seria pertinente ressaltar três acontecimentos de grande importância para a deflagração do processo de reconhecimento e certificação das comunidades quilombolas, os quais seriam: a) a publicação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, acompanhado pelos artigos 215 e 216 da mesma; b) o Decreto 4887 de 2003, como principal marco legal da luta por direitos quilombolas; c) a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

No que compete à Constituição de 1988, a importância estaria no fato de que o artigo 68 do ADCT fez emergir um significado atualizado de “Quilombo” para conferir direitos territoriais aos remanescentes dos mesmos, reconhecendo-lhes o direito à propriedade de suas terras. Essa questão passou a ganhar espaço no cenário nacional e foram justamente as lutas das comunidades quilombolas para fazer valer a nova lei que acabaram por tornar a sua realidade um pouco mais conhecida.

A sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais que lutam em favor da igualdade racial e da garantia dos direitos às comunidades remanescentes de quilombos, passou então a garantir espaço legítimo perante os órgãos oficiais do governo no que concerne à discussão de uma política pública voltada para essas comunidades. Além disso, instituições como a Fundação Cultural Palmares - FCP, a Secretaria Especial de Promoção da Política de Igualdade Racial - SEPPIR e a Associação Brasileira de Antropologia - ABA passaram a desempenhar papel decisivo no reconhecimento oficial dos direitos das comunidades de quilombos, ao indicar a necessidade de identificá-las a partir de uma dimensão que incorpore os direitos étnicos e culturais dos grupos que aspiram à vigência dos direitos atribuídos pela Constituição Federal de 1988.

Sobre o posicionamento da antropologia moderna a respeito do critério da autoatribuição, ALMEIDA (2002:67-68) acrescenta:

*O recurso de método mais essencial, que supponho deva ser o fundamento da ruptura com a antiga definição de quilombo, refere-se às representações e práticas dos próprios agentes sociais que viveram e construíram tais situações em meio a antagonismos e violências extremas. A meu ver, o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas com os grupos sociais e as agências com que interagem. Esse dado de como os grupos sociais chamados 'remanescentes' se definem é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se auto-representam e quais os critérios políticos organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produtos de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isso é básico na consecução da atividade coletiva e das categorias sobre as quais ela se apóia.*

Sabe-se, entretanto, que o artigo 68 por si só não daria conta de suprir as necessidades constitucionais desses povos. Assim, a partir do avanço nas discussões entre quilombolas e o Estado Nacional, foi criado o Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003, que, além de redefinir os papéis das esferas governamentais frente à aplicação de políticas públicas para comunidades quilombolas, também amplia a concepção conceitual sobre essas comunidades.

Tendo como foco principal esses instrumentos jurídicos (artigo 68 do ADCT, Decreto 4887/2003 e Convenção 169 da OIT) será apresentado um breve histórico temporal da construção e consequências dos mesmos. Esse histórico foi elaborado com base no depoimento<sup>15</sup> de uma expressiva liderança do Movimento Quilombola no País e atual Diretora Nacional de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA, a Senhora Givania Maria da Silva<sup>16</sup>, encarada aqui como uma interlocutora privilegiada e protagonista histórica do tema

---

<sup>15</sup> O roteiro de entrevista semi-estruturada consta nos anexos. Vale ressaltar que seu depoimento possui uma conotação de história de vida da informante, uma vez que a mesma participou ativamente de todo o processo aqui relatado.

<sup>16</sup> A mesma não fez objeção a ser identificada na pesquisa.

da pesquisa, dado a sua experiência de vida, o seu conhecimento e a sua representação política perante a questão quilombola.

Em paralelo ao seu depoimento, também foram realizadas algumas conexões com as fontes secundárias de informação, tais como a mídia eletrônica informativa, jornais e outros meios de comprovação dos principais acontecimentos que serão a seguir destacados.

### ***1.6 Histórico da Participação do Movimento Quilombola na Construção da Política: da Constituição de 1988 à PNDCT de 2007.***

Proponho-me, nesse tópico, a fazer um resgate da construção da política para quilombolas no Brasil entre o período que vai da Constituição de 1988 ao Decreto que institui a *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNDCT em 2007*. Nesse aspecto, um primeiro ponto a ser destacado é a importância dos artigos<sup>17</sup> 215 e 216 dessa Constituição no apoio ao que dispõe o artigo 68 do ADCT, uma vez que aqueles artigos têm um texto mais amplo, que aponta a necessidade de o Estado respeitar os grupos étnicos e remanescentes de quilombo, como mostram os trechos a seguir:

*Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

*§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*

*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;*

---

<sup>17</sup> Cópia completa dos artigos em Anexo.

*V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

Um segundo ponto/momento importantíssimo da construção do marco jurídico é a **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Genebra, 27 de junho de 1989)**, a qual dispõe em seus principais artigos:

***Artigo 1º.** A presente convenção aplica-se aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;*

***Artigo 2º.** Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.*

***Artigo 14º.** 1) Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2) Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3) Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.*

Essa Convenção foi ratificada pelo Congresso Nacional Brasileiro, através do Decreto Legislativo nº143, de 20 de junho de 2002 e, o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002 - logo em seguida, portanto. Embora a ratificação tenha se dado em 2002, a Convenção já teria entrado em vigor no âmbito internacional em 5 de setembro de 1991 e, no Brasil, em 25 de julho de 2003. Ela

foi promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 5.051<sup>18</sup>, de 19 de abril de 2004, e recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro como lei ordinária, de acordo com o art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Após aprovação do artigo 68 do ADCT-CF, passaram-se seis a sete anos de pouca mobilização em torno do direito adquirido na Constituinte. Segundo Givania Silva, basicamente só o movimento ligado aos Estados do Pará e do Maranhão manteve uma discussão mais estruturada sobre a implementação do disposto nesse artigo. Também se percebia uma fraca movimentação em alguns setores da Bahia e no Vale do Ribeira em São Paulo.

Somente em novembro de 1995, momento em que o país atravessava uma onda de comemorações e atos políticos em torno do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, foi que o Movimento realizou o primeiro encontro nacional das comunidades quilombolas, em Brasília, com participação média de 200 pessoas entre lideranças quilombolas e do Movimento Negro Nacional. Na ocasião, houve participação ativa na “marcha dos 300 anos”, que foi um ato político de grande repercussão na mídia nacional e internacional, e daquele encontro saiu o primeiro documento onde o movimento quilombola mostrava quais eram suas reivindicações e cobrava do Estado brasileiro o cumprimento do artigo 68 do ADCT-CF.

Esse documento já reivindicava, além da regularização fundiária, o acesso às outras políticas públicas de desenvolvimento para as comunidades. Fruto dessa mobilização os quilombolas conseguiram articular uma audiência no Senado Federal para discussão de suas reivindicações, bem como fazer uma entrega oficial do documento ao Presidente em exercício, Fernando Henrique Cardoso.

O documento do encontro registrava a existência de somente 412 comunidades em todo país, fato esse que demonstra o quanto têm surgido novas comunidades, chegando a somar mais de 2.000 identificadas atualmente. Em Pernambuco só havia a identificação de 03 comunidades: Castainho, no município de Garanhuns; Conceição das Crioulas, em Salgueiro e Livramento, em Triunfo.

Nesse mesmo ano de 1995, dois projetos começaram a tramitar em favor da

---

<sup>18</sup> Segundo esse decreto em seu Art. 1º : *A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apenas por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.*

regulamentação do artigo 68. Um no Senado, através da Senadora Benedita da Silva (PT-RJ) e outro na Câmara, por intermédio do Deputado Federal Luiz Alberto<sup>19</sup> (PT-BA). Esse deputado tomou a iniciativa de trabalhar na perspectiva de transformar esses dois projetos em um substitutivo que daria o suporte necessário ao artigo 68 no que compete à sua aplicação na prática. A partir desse momento foram realizados diversos debates estaduais por todo país, nos quais o Movimento Quilombola, através da CONAQ (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas), procurou captar as contribuições do “povo negro”, das organizações que apoiavam a causa e das lideranças do movimento negro para esses dois projetos. Estava criada, assim, a base para construção do que hoje é o Decreto 4887/2003.

Fazendo uma breve conexão com a questão da ressemantização, lembro que ARRUTI (2006) contextualiza o projeto do deputado Luiz Alberto como mais ligado ao posicionamento “primordialista” do MNU, o qual defendia a noção da posição racial reparadora e de origem urbana e seria inicialmente antagônico à ressemantização étnico-camponesa.

Segundo Givania Silva, *“já nesta época se pautava a questão da demarcação dos territórios quilombolas como algo prioritário, e inclusive o movimento apontava que o INCRA deveria ser o órgão responsável por esta ação”*. No entanto, havia um entendimento do Governo Federal de que a Fundação Cultural Palmares - FCP<sup>20</sup>, por ser o único órgão do governo que tratava das “questões raciais”, deveria assumir essa missão de fazer cumprir o artigo 68. Sendo assim, através de uma medida provisória que mais tarde se transformou em Decreto, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso delegou essa missão para a FCP.

Foi necessário, então, que o governo promovesse algumas mudanças na missão da FCP, as quais vieram a lhe conferir a condição de emitir os títulos de posse das terras para as comunidades quilombolas. Essas mudanças foram realizadas através da publicação do Decreto

---

<sup>19</sup> Participou da fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), do qual foi coordenador nacional durante o biênio 96/98. Destaca-se ainda o seu papel na fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir seu primeiro mandato como deputado federal em janeiro de 1997. Entre as ações parlamentares desenvolvidas pelo deputado, hoje secretário do governo baiano, merecem destaque os projetos de lei criando o Fundo Nacional para Políticas e Ações Afirmativas e o Conselho Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades.

<sup>20</sup> Entidade pública vinculada ao **Ministério da Cultura**, instituída pela Lei Federal nº 7.668, de 22.08.88, tendo o seu Estatuto aprovado pelo Decreto nº 418, de 10.01.92, cuja missão corporifica os preceitos constitucionais de reforços à cidadania, à identidade, à ação e à memória dos segmentos étnicos dos grupos formadores da sociedade brasileira, somando-se, ainda, o direito de acesso à cultura e a indispensável ação do Estado na preservação das manifestações afro-brasileiras. Fonte: [www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br)

3.912<sup>21</sup> de 10 de setembro de 2001, o qual dispõe em seu artigo primeiro:

*Art. 1º* Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Existe uma contundente crítica jurídica a esse Decreto (3.912), feita pelo Procurador da República Walter Claudius Rothemburg, citado por Carlos Ari SUNDFELD (2002:72) na obra *Comunidades Quilombolas: direito à terra*. Essa crítica, que serviu como base argumentativa do próprio movimento para defesa de um novo decreto, consiste na seguinte afirmação:

*O equívoco do decreto aqui [no art. 1.º, parágrafo único, incs. I e II], é evidente e não consegue salvar-se nem com a melhor das boas vontades. Do ponto de vista histórico, sustenta-se a formação de quilombolas ainda após a abolição formal da escravidão, por (agora) ex-escravos (e talvez não apenas por estes) que não tinham para onde ir ou não desejavam ir para outro lugar. Então, as terras em questão podem ter sido ocupadas por quilombolas depois de 1888. Ademais, várias razões poderiam levar a que as terras de quilombos se encontrassem, em 1888, ocasionalmente desocupadas. Imagine-se um quilombo anterior a 1888 que, por violência dos latifundiários da região, houvesse sido desocupado temporariamente em 1888, mas voltasse a ser ocupado logo em seguida (digamos, em 1889), quando a violência cessasse. Então, as terras em questão podem não ter estado ocupadas por quilombolas em 1888. Tão arbitrária é a referência ao ano de 1888 que não justifica sequer a escolha em termos amplos, haja vista que a Lei Áurea é datada de 13 de maio: fevereiro de 1888 não seria mais defensável do que dezembro de 1887. Não fosse por outro motivo, essa incursão no passado traria sérias dificuldades de prova, e seria um despropósito incumbir os remanescentes das comunidades dos quilombos (ou qualquer outro interessado) de demonstrar que a ocupação remonta a tanto tempo.*

---

<sup>21</sup> Documento na íntegra em anexo.

Segundo Givania Silva, a publicação do Decreto 3.912 gerou uma grande discordância entre o pensamento do governo e do movimento, a qual se manteve até o final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando havia um clima de profunda insatisfação relativo ao veto do mesmo aos projetos do Deputado Luiz Alberto e da Senadora Benedita da Silva, os quais vinham sendo discutidos com as bases, e relativo à manutenção do próprio Decreto 3.912.

Um fato importante, que aconteceu em meio a esses embates entre o Governo e Movimento, foi a realização em dezembro de 2001 do “I Encontro Nacional de Lideranças Quilombolas das Comunidades Remanescentes Tituladas”, patrocinado pelo Governo Federal através da Fundação Cultural Palmares e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Percebe-se claramente que se tratava de uma tentativa de o governo amenizar as pressões e buscar uma aceitação da FCP pelo movimento, no papel de principal órgão capaz de gerir a política quilombola no País. O movimento ocupou então estrategicamente aquele espaço, participando ativamente do encontro e expondo mais uma vez sua pauta de reivindicação, a qual colocava claramente a necessidade de um comprometimento maior do governo para com as demandas por eles apresentadas.

Na ocasião, através da publicação do relatório do encontro, elaborado pela FCP (2002), foi possível obter um registro oficial das principais reivindicações do Movimento Quilombola, dos seus problemas e da definição de algumas estratégias que pudessem atender à demanda das comunidades. Nesse encontro foi elaborada uma “Carta Política”<sup>22</sup> dos participantes, dirigida ao Ministro da Cultura, ao Ministro do Desenvolvimento Agrário e à sociedade brasileira, a qual resumidamente dizia:

*Nós, participantes do I ENCONTRO NACIONAL DAS LIDERANÇAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS TITULADAS, nos dirigimos a Vossas Excelências e à Sociedade Brasileira para apresentar as dificuldades que enfrentamos cotidianamente em nossas comunidades. Sem sombra de dúvida, podemos considerar que houve avanços na medida em que muitos de nós já tivemos nossas terras reconhecidas e tituladas, o que significa que de 1988 até os dias de hoje alguma coisa mudou. No entanto, muito ainda falta para que possamos alcançar um patamar de vida digna que contemple, no mínimo, os princípios*

---

<sup>22</sup> Documento na íntegra em anexo.

*básicos que nos levem à cidadania plena. Nesse sentido, com esperança de tempos melhores, solicitamos ao poder público toda a urgência necessária para responder às reivindicações, não só das comunidades já tituladas, mas, também, de todas as comunidades remanescentes de quilombos do Brasil.*

Complementando essa carta e ainda conforme o relatório do encontro (2002, p.120), as lideranças elencaram uma pauta de 21 reivindicações de natureza jurídica e 36 relativas ao desenvolvimento sustentável dessas comunidades, algumas das quais listamos abaixo por merecerem destaque para o nosso estudo:

<u><b>Quanto à Natureza Jurídica</b></u>	<u><b>Quanto ao Desenvolvimento Sustentável</b></u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Desfazer entraves jurídicos que prejudicam o trabalho da FCP e INCRA;</li> <li>2- Dificuldades com a justiça local por não reconhecerem nossos títulos coletivos;</li> <li>3- Ameaças de morte sofridas pelas comunidades quilombolas;</li> <li>4- Invasão de madeireiro sem permissão das comunidades;</li> <li>5- Modificação do parecer da Casa Civil e do Decreto;</li> <li>6- Dificuldade de acesso aos órgãos: IBAMA, Polícia Federal, Fóruns de Justiça;</li> <li>7- Registro de títulos emitidos pela FCP nos cartórios de imóveis locais;</li> <li>8- Indenização dos fazendeiros para a reintegração de posse;</li> <li>9- Retirada de intrusos das áreas quilombolas;</li> <li>10- Criação de legislação que assegure linhas de crédito específicas para as comunidades de quilombos;</li> <li>11- Que as associações quilombolas tenham o poder de fazer o cadastramento de todo seu povo para efeito nos órgãos fundiários;</li> <li>12- Que as organizações quilombolas sejam isentas de pagamento de registro de taxas junto aos cartórios e que a FCP, ao registrar os títulos, informe ao INCRA que se trata de território cultural isento do pagamento do imposto territorial rural / ITR;</li> <li>13- Titulação das áreas não tituladas;</li> <li>14- Proteção das terras tituladas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Obras inacabadas pelos prefeitos;</li> <li>2- Os bancos não aceitam fazer financiamento em virtude da inalienabilidade dos títulos recebidos pelas comunidades remanescentes de quilombos;</li> <li>3- Relação dos quilombolas para com a Previdência – aposentadoria e outros benefícios;</li> <li>4- Abertura de mercado para produtos diferenciados (marca quilombola);</li> <li>5- Apoio à questão agrícola – créditos específicos, assistência técnica, pesquisa e tecnologia;</li> <li>6- Respeito às tradições locais. Manter a identidade Quilombola;</li> <li>7- Viabilizar técnicos para implantação de projetos de: agricultura, apicultura, piscicultura, avicultura, quelônios e trabalhos artesanais;</li> <li>8- Capacitação para quilombolas elaborarem projetos;</li> <li>9- Valorização dos conhecimentos da medicina tradicional.</li> </ul>

Esse documento reflete a tônica do discurso reivindicativo que foi utilizado como mais um instrumento de pressão perante a administração FHC e manteve-se como pauta pouco cumprida até o final do seu governo.

Eliane O'Dwyer (2002), que foi Coordenadora da GT Terra de Quilombos da ABA, no período de 1994-96, organiza uma publicação que traz os registros das primeiras situações etnográficas que envolveram a participação dos Antropólogos através de relatórios de identificação de Comunidades Quilombolas. Segundo a autora:

*“Os Antropólogos, por meio da ABA, tiveram papel decisivo no questionamento de noções baseadas em julgamentos arbitrários, como a de remanescente de quilombos, ao indicar a necessidade de se perceberem os fatos a partir de uma outra dimensão que venha a incorporar o ponto de vista dos grupos sociais que aspiram à vigência do direito atribuído pela Constituição Federal”. (O'DWYER, 2002:p.18)*

Logo após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciaram-se as negociações entre o movimento e a equipe de transição, com o apoio de uma importante liderança política do governo que mais tarde veio a se tornar Ministro da Casa Civil. Entre as pautas mais urgentes tratadas na ocasião estiveram: a anulação do Decreto 3.912 e a necessidade de que fosse trabalhado um novo instrumento jurídico que possibilitasse a consolidação das discussões do projeto substitutivo. Esse projeto vinha sendo construído até então pelo movimento, com apoio dos parlamentares citados.

A partir de então, o Governo começou a desenhar qual seria a política mais adequada ao cumprimento do artigo 68 e ao atendimento das novas demandas formuladas pelas próprias organizações quilombolas e entidades de apoio. Em março de 2003, o governo criou um grupo de trabalho interministerial para atuar na construção desse instrumento. Esse grupo contou com a participação de 15 Ministérios e seis lideranças quilombolas, dentre as quais duas lideranças (Givania Silva de PE e Ivo do MA) representavam o Nordeste. O trabalho desse grupo se estendeu até meados de setembro de 2003 e teve como resultado final a elaboração dos textos propostos para os Decretos<sup>23</sup> 4.883 e 4.887, cujos trechos mais relevantes seguem abaixo:

---

<sup>23</sup> Íntegra dos Decretos em anexo.

**DECRETO Nº 4.883, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003**

*Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.*

*Art. 1o Fica transferida do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência relativa a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações, estabelecida no inciso VI, alínea c, do art. 27 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.*

*Parágrafo único. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a expedição dos títulos das terras a que se refere o caput deste artigo.*

*Art. 2o Compete ao Ministério da Cultura assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nas ações de regularização fundiária para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.*

**DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003**

*Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

*Art. 1º. Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.*

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

Um importante aspecto a destacar em todo esse processo de construção dos Decretos citados diz respeito à participação do setor acadêmico no mesmo. Ainda conforme o depoimento de Givania, até o momento em que se constituiu o grupo de trabalho interministerial do Governo Lula, havia pouco diálogo entre o movimento e os antropólogos. Ela recorda que havia um pensamento de que a inclusão de estudos antropológicos no processo de titulação poderia ser mais um empecilho do que um avanço para a política. No entanto, ela diz também: *“aí eu faço uma confissão que não é nenhuma crítica, não é nenhum atraso da minha parte... era a concepção na época, fui vencida e acho que hoje eu não defenderia a mesma posição...”* Mais adiante, relatando sobre o importante papel dos (as) antropólogos (as) na coordenação das discussões do grupo de trabalho e admitindo o reconhecimento por parte do movimento de que havia grande compatibilidade entre as proposições dos (as) antropólogos (as) e os objetivos defendidos pelo próprio movimento, ela acrescenta: *“Até que fomos convencidos de que esses laudos viriam como fortalecimento para poder ser um dos instrumentos que faria do reconhecimento o ponto de partida para esta ação”*.

Essa compreensão inicial do movimento contra a utilização dos laudos é justificada no depoimento de técnicos (as) da Divisão Nacional de Regularização Quilombola do INCRA, segundo o qual:

*O movimento quilombola defendeu no processo de construção do Decreto 4887 que o laudo antropológico não fosse um pré-requisito e, até onde eu acompanhei o diálogo com as lideranças do movimento, essa posição do movimento seria talvez embasada na experiência de trabalho dos antropólogos que era um trabalho muito lento, e que a confecção dos laudos levava muito tempo. Nós sabemos que colegas se comprometeram a fazer os laudos e nunca entregaram. Isso também aconteceu na questão indígena...*

Complementando essa trajetória referente à construção da política quilombola, ressaltos dois desdobramentos importantes ocorridos após a aprovação do Decreto 4.887/2003, uma vez que o próprio governo chegou à conclusão que, em virtude dos avanços alcançados com esse decreto, seria necessário um melhor aparelhamento do Estado para dar conta das atribuições originadas no mesmo. Os desdobramentos desse pensamento do governo culminaram na criação do Estatuto da Igualdade Racial e da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade

Racial – SEPPIR, estruturas que adotaram a perspectiva de implementar um diálogo permanente e um controle social da política que estava sendo criada para atender às necessidades do povo negro, fosse ela ligada aos movimentos urbanos ou aos do campo (leia-se MNU<sup>24</sup> e Movimento Quilombola). A partir desse momento iniciou-se um novo embate político ideológico entre os dois movimentos. Apesar desse embate não ser o tema desta dissertação, é importante deixar aqui registrado esse dado, uma vez que sua compreensão ajuda no entendimento do porquê de existir atualmente uma divisão muito clara entre ambos. Logicamente, outros fatores também contribuíram para essa divisão. No entanto, volto a dizer que esse não seria o tema central da discussão que ora se apresenta.

Para Givania Silva, o Estatuto da Igualdade Racial acabou se configurando em uma cópia do Decreto 4.887, conforme se vê em sua afirmação: *“A versão do estatuto que veio do Senado é um corta e cola do Decreto 4.887, porque naquela época o governo entendia isso. Foi um esforço na Câmara muito grande para votar o Estatuto e o Paulo Pain<sup>25</sup> poder o recepcionar no Senado, e acontece ainda que no Senado ele sofreu mudanças e ainda foi devolvido para Câmara”*.

Continuando com a contextualização em que foi criada a SEPPIR ela acrescenta: *“Era cobrado que o governo tivesse diretrizes para essa política, mas também era cobrado que o governo tivesse espaço dentro da sua estrutura para cuidar dessa política. Foi aí que teve toda uma discussão de criar uma estrutura nova que tivesse capacidade, não de executar a política, mas de fazer a coordenação da política executada”*.

Então, em meio a essa discussão, foi criada a SEPPIR - uma Secretaria com status de Ministério, a qual teria um papel amplo e transversal, com o objetivo de propor políticas<sup>26</sup> para os outros Ministérios, monitorar, estimular e acompanhar a implementação das mesmas, como o exposto nos primeiros artigos da Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003, que a criou, apresentados a seguir:

---

<sup>24</sup> Movimento Negro Unificado.

<sup>25</sup> Senador do PT pelo Rio Grande do Sul que se constitui em mais um importante aliado da luta do MNU e do Movimento Quilombola no Senado brasileiro.

<sup>26</sup> Sobre este ponto, em março de 2004 o Governo Federal criou o programa Brasil Quilombola, como uma política de Estado para essas comunidades, abrangendo um conjunto de ações integradas entre diversos órgãos governamentais. O direito à terra e ao desenvolvimento econômico e social passaram a ser reais e assumidos como prioridade governamental. Todas essas ações são coordenadas pela SEPPIR, por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Fonte: [www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/)

***Art. 1º.** Fica criada, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.*

***Art. 2º.** À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância...*

Após quase 20 anos de lutas, conquistas e negociações em torno da construção dessa política, a mesma começou a tomar maiores proporções no contexto nacional - sua consolidação lhe garantiu a ocupação de diversos espaços importantes em outros Ministérios, tais como Meio-ambiente e Desenvolvimento Social. Assim, vale encerrar o presente tópico citando o Decreto Nº 6.040<sup>27</sup>, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007, que instituiu a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNDCT**. Os primeiros artigos desse Decreto definem:

***Art. 1º.** Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNDCT, na forma do Anexo a este Decreto.*

***Art. 2º.** Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.*

Quanto à criação da PNDCT, seria interessante, para fins de análise da política, a remissão ao Art. 19º do Decreto 4.887/2003, uma vez que esse artigo instituiu o *Comitê Gestor para elaborar o plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos*. Esse comitê foi constituído por representantes de diversos órgãos do Governo Federal, tais como: a Casa Civil da Presidência da República; os 21 Ministérios que compunham o Governo; o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e as Secretarias Especiais da Presidência da

---

<sup>27</sup> Documento da íntegra encontra-se em anexo.

República<sup>28</sup>. No entanto, é fato que desde o ano da criação desse comitê (2003), as ações governamentais acerca do *etnodesenvolvimento* de comunidades tradicionais vinham ocorrendo de forma muito tímida, via iniciativas isoladas por parte de alguns Ministérios e com muita dificuldade de integração entre as mesmas.

Ainda segundo o Decreto 4.887/2003, a coordenação desse Comitê Gestor ficou sob a responsabilidade da SEPPIR. Todavia, essa Secretaria encontrou dificuldades em conciliar as ações ministeriais com a proposta política de promoção da igualdade racial, a partir de uma estratégia pautada por um conceito estranho à administração pública, definido como *etnodesenvolvimento*. Essa dificuldade de operação do comitê é apontada por alguns técnicos do MDA como um dos motivos para que o Governo Federal tivesse criado através do Decreto de 27 de Dezembro de 2004, o qual foi revogado pelo Decreto de 13 de julho de 2006, a “Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais”. A essa comissão foi atribuído o papel de coordenar a PNDCT, de acordo com o que dispõe o seu Art. 2º<sup>29</sup>.

Entre comitês, comissões e planos de etnodesenvolvimento, ora ligados à SEPPIR, ora ao Ministério do Meio Ambiente e de Desenvolvimento Social, o real etnodesenvolvimento ainda não foi incorporado de fato pelas políticas do Governo Federal, ou seja, ainda se espera que a PNDCT consiga promover o que rezam alguns de seus princípios, dentre os quais cito aqueles de maior interesse para o estudo:

*I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes de etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade (...)*

*II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;*

*III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente(...)*

*VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;*

---

<sup>28</sup> De Políticas de Promoção da Igualdade Racial; de Aquicultura e Pesca; e dos Direitos Humanos.

<sup>29</sup> À Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais compete: I - coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; II - propor princípios e diretrizes para políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais no âmbito do Governo Federal, observadas as competências dos órgãos e entidades envolvidos;

*IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;*

*X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;*

*XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;*

*XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e*

*XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.*

A partir dessa discussão sobre o PNDCT, caberia fazer uma breve exposição do que está sendo considerado *etnodesenvolvimento* para esta dissertação. Para isso, utilizo como referência a definição trabalhada por ATHIAS (2006), que relaciona o conceito com a questão da autonomia política das comunidades étnicas a partir da ampliação da participação dos atores étnicos nos processos de definição das políticas. Nessa perspectiva ele argumenta que: *o etnodesenvolvimento se coloca como uma possibilidade de desenvolvimento econômico, proporcionando o aumento da qualidade de vida e o fortalecimento das identidades étnicas.* ATHIAS (2006:25)

Apesar de o autor apontar que essa noção de etnodesenvolvimento ainda estaria *longe de ser discutida no âmbito dos Estados Nacionais*, acredito que o PNDCT já seria um exemplo de que a discussão está presente sim na pauta de alguns Ministérios do Governo Federal brasileiro. Restaria saber agora até que ponto os princípios desse plano governamental estariam sendo postos em prática. Ressalto aqui que alguns princípios adotados pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário, relacionados à sua Política Nacional de Assistência Técnica e ao PPIGRE<sup>30</sup>, também apresentam compatibilidade com a ideia de etnodesenvolvimento defendida por ATHIAS (2006). Apresento, então, segundo o autor, quais seriam os principais pontos que uma política de desenvolvimento étnico deve conter e

---

<sup>30</sup> Refere-se ao Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA, o qual será melhor apresentado nos tópicos seguintes.

que já estariam parcialmente sendo contemplados pela política do MDA:

- 1- *Clareza no direito à terra;*
- 2- *Reconhecimento da voz política como povo, grupo, e cultura distinta;*
- 3- *Respeito à identidade cultural;*
- 4- *Reconhecimento formal de suas organizações, bem como suas formas de gestão e representação;*
- 5- *Apoio a iniciativas que visem ampliação dos recursos naturais;*
- 6- *Apoio à manutenção da segurança alimentar, respeitando suas práticas tradicionais de exploração dos recursos naturais;*
- 7- *Responsabilidade social do Estado perante políticas de saúde, educação e geração de renda.*

Se compararmos os pontos citados com as premissas defendidas pelas políticas referidas, iremos encontrar muitas semelhanças. No entanto, não existem garantias de que o etnodesenvolvimento seja efetivamente implementado nas comunidades quilombolas, uma vez que o principal desafio não seria definir princípios, e sim implantar uma cultura política de ação, a ser seguida por agentes públicos nas instituições, que fosse capaz de fazer com que os mesmos adotassem esses princípios. Seria necessário inverter os valores de estruturas públicas como o INCRA, que está há vários anos trabalhando na contramão dessa noção de desenvolvimento étnico. É com base nisso que os militantes gestores identificam os principais desafios de sua gestão. O depoimento de Givania Silva sobre sua principal meta como gestora da política nacional de regularização fundiária para quilombos reflete essa afirmação:

*Quando eu fui convencida a vir para esse cargo, o que partiu não do meu interesse, mas sim do interesse de um coletivo, eu estabeleci uma meta que é única e não sei se vou ter condições de cumpri-la. Mas, se conseguir, minha missão está concluída, que é entender esse processo e como é que ele está estruturado dentro do INCRA. Entender e tentar melhorar, porque eu sempre achei que esse tema não entrou com muita força pra dentro da instituição. Isso não é nenhum segredo e a gente sempre percebeu isso. Ele não gera muitos números e essa política não tem muitos resultados na perspectiva dos números. Então, ela é um pouco marginalizada. Mas não é só pelo INCRA, ela é uma política nova, muitos alegam que não sabem como fazer. E realmente deve ser difícil para o servidor do INCRA, que está há 30 anos*

*acostumado a trabalhar de outra forma e sente dificuldade em trabalhar numa área tão nova.*

Para entender esse posicionamento seria imprescindível relacioná-lo com o atual momento sócio-político que tem definido as relações entre o Estado e povos quilombolas - um contexto de emergência de governos de esquerda no Brasil e em outros países<sup>31</sup> da América Latina, caracterizado, no Brasil, pelo discurso de um governo democrático e participativo, que trata como temas centrais a questão da inclusão das minorias e a do combate à desigualdade a partir da execução de uma política efetiva de etnodesenvolvimento. É a partir dessa configuração social que muitas lideranças de movimentos sociais passam a viver o dilema de ter que gerir a mesma máquina pública que durante muito tempo foi criticada pelos seus movimentos de origem. Um importante ponto de análise sobre este fato estaria em tentar responder a seguinte questão: quais as principais consequências para a luta do povo quilombola e para a política de governo, geradas a partir do momento em que líderes do movimento assumem um alto cargo de gestão da política de regularização fundiária para Quilombos? Este será um importante aspecto de investigação deste estudo, o qual deverá ser abordado em capítulos seguintes.

---

<sup>31</sup> Com especial atenção a Bolívia, Equador e Venezuela, caracterizados como governos de esquerda.

## **CAPÍTULO 2.**

### ***ANÁLISE DO CONTEÚDO JURÍDICO E NORMATIVO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA QUILOMBOLAS.***

A contextualização histórica da construção jurídica da política de regularização fundiária para comunidades quilombolas, que foi exposta no capítulo anterior, servirá com base para o entendimento desta análise, uma vez que o principal tema a ser aqui abordado versa sobre a questão da normatização utilizada pelo INCRA para viabilizar os processos de titulação dos territórios quilombolas. Assim sendo, será dada ênfase ao histórico de elaboração das Instruções Normativas da autarquia (IN 16, 20 e 49), entendo-as como um dos principais instrumentos que regem o trabalho antropológico perante o público-alvo da política. Paralelamente à discussão sobre as Instruções Normativas, caberá ressaltar também neste capítulo o processo de fortalecimento das articulações dos partidos de oposição ao projeto político defendido pelo governo Lula, os quais passam a buscar estratégias de anulação da política a partir de uma defesa de inconstitucionalidade do Decreto 4887/2003. Esses são os dois temas chave para a discussão do capítulo e um dos desafios enfrentados pela prática do fazer antropológico frente às comunidades quilombolas na atualidade. Quero também enfatizar que a intenção de trabalhar uma análise voltada às questões jurídicas as quais envolvem o tema da pesquisa, consiste na evidência obtida, empírica ou teoricamente, de que existem sérios limites impostos pela esfera jurídica perante a maioria dos processos abertos para regularização fundiária de quilombos no país.

Antes de adentrar na discussão das legislações atuais, relembro alguns fatos históricos que já foram mencionados anteriormente, mas que seriam importantes para entender o contexto social em que se formou a resistência das populações negras rurais em relação à sua permanência histórica no território.

Refiro-me inicialmente ao contexto de criação da Lei de Terras de 1850. Em meio às disputas pela posse da terra no Brasil, a população negra, propulsora e precursora do desenvolvimento da economia nordestina, foi uma das principais etnias responsáveis pela ocupação do território rural da região. No entanto, ocorre que os agrupamentos negros que

viviam em áreas periféricas ou em pequenas glebas doadas por seus antigos senhores viram-se, com a lei de 1850, impossibilitados de legalizarem suas apropriações e passaram a ser considerados como ocupantes irregulares de terras devolutas. Só as terras pouco produtivas e de difícil acesso ficaram preservadas da ganância expansionista dos grandes latifundiários.

Em segundo lugar, vale registrar que a principal característica sócio-política que marcou historicamente a sofrida permanência do povo negro no território quilombola foi a existência de um Estado mínimo, que não teve como premissa incluir as minorias étnicas na pauta prioritária de suas políticas públicas. Somente a partir dos anos 90, o contexto político passou a se configurar em um campo de conquistas políticas relacionadas a grupos de esquerda. Esse campo teoricamente se contrapôs à lógica do neoliberalismo e ganhou espaço através da emergência das ideologias esquerdistas na América Latina, implantando-se um discurso político que defendia gestões democráticas e participativas, focadas no tema da inclusão social e combate às desigualdades étnico-raciais. Esse discurso passou a ser pautado no tema do etnodesenvolvimento para os grupos étnicos e adquiriu força no Brasil a partir eleição do Presidente Lula em 2003. Este seria então o pano de fundo aqui utilizado para caracterizar o cenário de construção da política de regularização fundiária para as famílias que vivem em comunidades negras rurais.

No capítulo anterior foram apresentados os principais instrumentos legislativos que compunham a política quilombola, desde o artigo 68 do ADCT-CF, passando pelo Decreto 4887/2003, até a PNDCT/2007. Agora, tentarei fazer uma análise mais detalhada sobre a aplicação e implicação de alguns instrumentos correlatos à jurisprudência que trata diretamente da política de regularização dos territórios quilombolas. Para tanto, utilizarei como ponto de referência algumas Leis, Decretos e Instruções Normativas diretamente relacionadas ao INCRA que regem os procedimentos operacionais e de campo ligados a essa política, estabelecendo uma análise desses instrumentos com base nas falas dos técnicos e lideranças quilombolas, bem como fazendo um paralelo analítico com algumas prerrogativas teóricas relacionadas à antropologia do direito.

Para falar sobre a aplicabilidade legal da regularização, faz-se necessário apresentar alguns instrumentos jurídicos imprescindíveis para viabilizar os processos de desapropriação. Em recente publicação do NEAD (2006), alguns autores analisam a legislação aplicada à

política quilombola, e destacam, além das Leis e Decretos já mencionados no capítulo anterior, os seguintes instrumentos:

- a) **Lei nº 4.132/62** que regula os casos de desapropriação por interesse social (que não para fins de reforma agrária, *stricto sensu*, ou “desapropriação-sanção), uma vez que não está este diploma legal expressamente revogado; (JOB 2006:p.80);
- b) **Decreto-Lei nº 3.365**, que dispõe sobre desapropriação por interesse social, regula a Lei nº 4.132 e admite, até mesmo, a alienação de bem desapropriado a quem revelar condições de dar a este destinação social prevista como de interesse social, cuja exegese mais atual admite, ainda, como conveniente, a doação, a entrega destes bens desapropriados a terceiros, por exemplo, para construção de conjuntos habitacionais populares, etc. Ainda sobre este decreto, a autora destaca que no artigo 5º, as alíneas “k” e “n”, devendo este dispositivo ser interpretado à luz do disposto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que nos traz um conceito mais amplo de patrimônio cultural e artístico, não se restringindo a “monumentos”, tão-somente no conceito estrito da palavra. (JOB 2006:p.83);
- c) **Lei nº 10.267/2001** que provocou uma alteração significativa no processo de medição de terras no Brasil, visando a obter uma identificação precisa do imóvel no cadastro de imóveis rurais e no registro de imóveis. Coube ao INCRA a responsabilidade de certificar que os imóveis submetidos a registro forma medidos de acordo com as normas técnicas estabelecidas e dentro da precisão exigida. (CANEIRO & NICHOLS, 2006:p.148)
- d) **Lei nº 8.629/93** que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Segundo FIGUEIREDO (2006:p.60), “o reconhecimento da propriedade é o traço peculiar, *sui generis*, do direito constitucional dos remanescentes. As terras indígenas, as unidades de conservação ambiental e as áreas de segurança nacional, em regra, são bens públicos (ar. 13, p. único da Lei 8.629/93). Até mesmo a reforma agrária não transfere, *incontinenti*, a propriedade da terra a seus beneficiários e, sim, concede seu uso, exigindo para a titulação de domínio o pagamento (art.25, Lei 4.504/64<sup>32</sup> – Estatuto da Terra) e, para a titulação definitiva, o decurso de dez anos (art.18, Lei 8.629/93)”.

---

<sup>32</sup> **Art. 1º** Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Sobre as duas primeiras leis apresentadas (Lei 4.4132 e Decreto-Lei 3.365), gostaria de ressaltar que conforme os técnicos e o próprio chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária da SR-03, a utilização destes instrumentos seria um ponto positivo para a política de desapropriação quilombola, tendo em vista que se permite o pagamento das ações indenizatórias em dinheiro, diferindo da legislação aplicada a desapropriação anterior que previa o pagamento em TDA – Títulos da Dívida Agrária.

No tocante as Instruções Normativas que regulam procedimentos técnicos e operacionais de aplicação da política, identifica-se que a base do seu processo de construção se inicia com o Decreto 4.883/2003, o qual altera o regimento do INCRA ao definir a autarquia como responsável pela demarcação e titulação das terras de quilombo em substituição à Fundação Cultural Palmares. Só em seguida é que se publica o Decreto 4887/2003, que vai especificar os critérios de identificação dessas terras e quais exigências mínimas deverão ser cumpridas no processo de titulação.

Do ponto de vista das conquistas do movimento étnico no campo do Direito, vale ressaltar que a construção e aprovação do Decreto 4887/2003 não se deu de forma isolada no Brasil. Segundo Raquel Fajardo (2004 p.191), estas mudanças constitucionais em favor de uma perspectiva mais pluralista e de um olhar multicultural do Direito, se deu em toda América Latina nos anos 90. Para a autora este constitucionalismo emergente *“supõe várias rupturas epistemológicas e políticas com respeito a relação Estado-Direito-Povos indígenas (tradicionais) concebida dentro do horizonte monista e monocultural do Estado Nação”*. Ainda seguindo a linha de raciocínio da autora percebe-se que grande parte da influência que gerou este movimento de constituintes em amplitude continental, pode ser atribuída a Convenção 169 da OIT, já apresentada no capítulo anterior, a qual teve desdobramentos específicos, porém semelhantes em várias constituições de países latino americanos, tais como Colômbia, Peru, Bolívia, Equador e Venezuela na década de 90, sendo o Brasil um país pioneiro em relação à incorporação de direitos étnicos específicos em sua carta magna de 1988. Todavia, é importante destacar que apesar dos avanços com a constituinte de 1988, foi necessário ampliar a capacidade do reconhecimento de direitos aos povos quilombolas pela própria Constituição/Estado, a partir da elaboração de Decretos como o 4887/2003 e do Decreto-Lei 3.365.

Como parte do processo de adequação dos procedimentos institucionais do INCRA as

exigências da Constituinte e do citado Decreto, foi elaborada a primeira Instrução Normativa, a IN-16/2004, enquanto um ato interno da autarquia. Segundo os técnicos do INCRA de Brasília e também da SR-03, a elaboração desta IN não levou em consideração a contribuição de técnicos da área de antropologia ou dos coadjuvantes quilombolas. Logo em seguida, o próprio INCRA avaliou que a IN-16 não refletia as prerrogativas do Decreto 4887/2003. Ainda sobre a construção desse instrumento, Givania Silva coloca que o próprio movimento já sentia a necessidade de uma reflexão mais apropriada e que *“a própria IN-16 não conseguiu trazer pro seio da autarquia as condições necessárias para tocar essa discussão”*.

Em meio às pressões dos movimentos sociais, o INCRA permitiu uma maior abertura para que setores da sociedade participassem da construção de uma nova instrução - a IN-20. Nesse momento, ocorreu uma participação importante do setor acadêmico, sobretudo a partir da representação da ABA, que pautou antropologicamente a questão da regularização e serviu de ponte para um diálogo mais técnico entre o INCRA e o Movimento Quilombola. A IN-20 foi criada em setembro de 2005 e vigorou até o final de setembro de 2008, quando enfim foi substituída pela IN-49, que se encontra em vigor até o período de conclusão desta pesquisa, apesar de haver rumores de que está em discussão a elaboração de uma nova instrução normativa.

Quanto à construção dos Decretos e Instruções Normativas, percebe-se que o Estado passou a atribuir um caráter pluriétnico às suas políticas, utilizando como instrumento de legalização os artigos e decretos constitucionais de reconhecimento das diferenças e dos direitos conferidos aos povos etnicamente distintos. Paralelamente à construção dos instrumentos normativos, o Governo criou alguns “pacotes” de políticas emergenciais para atendimento às carências básicas da população quilombola, tais como a construção de banheiros e cisternas através da FUNASA e a distribuição de cestas básicas através da CONAB. A credencial que permitia que as comunidades fossem beneficiadas por essas políticas seria o certificado de reconhecimento emitido pela FCP. Dessa maneira, as comunidades iniciaram duas corridas pela legitimação de sua identidade: a primeira em busca da certificação junto à Fundação Palmares; a segunda, bem mais complexa, em busca da regularização fundiária pelo INCRA.

Apesar de permanecer permeada pela discussão da marginalidade econômica, a organização social do movimento quilombola procurou sustentar os pilares da luta pelos seus

direitos em quatro linhas principais: a) mobilização pela demarcação de terras; 2) mobilização pela afirmação da identidade e reconhecimento oficial; 3) mobilização em torno de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza que assola suas comunidades; 4) mobilização pela ocupação do espaço político e institucional.

Após o INCRA ter operado por quase três anos com a IN-20, foi percebida a necessidade de alguns ajustes na instrução normativa. Segundo as falas dos (as) técnicos (as) do INCRA-Brasília e da própria diretora nacional de regularização, um dos principais pontos questionáveis da IN-20 seria o fato de que, apesar de ela refletir bem as demandas do Decreto 4887 e de trazer uma concepção conceitual ampliada das questões étnicas<sup>33</sup>, ela ainda não apontava claramente como se daria a finalização do processo de titulação a partir da ótica jurídica, o que dificultava o trâmite do processo nas instâncias burocráticas do Estado. Em outras palavras, a IN-20 era adequada às relativizações antropológicas e complicada para o conservadorismo positivista do direito.

Outro ponto muito questionado na IN-20 se referia à definição de “terras ocupadas” em contraposição ao conceito defendido pelo movimento de “territórios ocupados”. Sobre esta questão as antropólogas do INCRA nacional relatam:

*Depois que o INCRA começou a dar uma certa visibilidade (à política de regularização), publicar alguns relatórios técnicos e apresentar contestações, então a gente observou que alguns órgãos que recepcionavam estes estudos sempre apresentavam os mesmos comentários nas contestações. Eles questionavam auto-atribuição e a questão do território e terras ocupadas. Então, essa discussão de terra e território sempre foi muito conflituosa com alguns órgãos. Por exemplo, a própria procuradoria não tinha ainda uma idéia amadurecida sobre a questão do território...*

Até hoje, esses dois alvos de contestações dos juristas, sejam eles governamentais ou não, ainda são o pivô da discussão sobre a legitimidade dos direitos quilombolas. Na percepção de Givania Silva, essa discussão e a notícia de que os primeiros quilombos estavam sendo realmente titulados no País a partir de um instrumento, o qual eu avalio que teria maiores propriedades antropológicas que jurídicas, começam a gerar inquietação em

---

<sup>33</sup> Conforme as antropólogas do INCRA isso se deu mediante a forte contribuição da antropologia em sua formatação.

determinados setores do governo. Com suas palavras ela contextualiza a situação da seguinte forma:

*Já haviam políticos colocando oposição declarada ao processo, pois aquele número de 412 comunidades gerou uma inquietação dos opositores e pra dentro do governo também - de setores mais conservadores da própria estrutura do Estado, na argumentação de que era preciso definir melhor quem eram esses sujeitos e que terras eram essas ocupadas.*

No bojo destas discordâncias e desconfianças ideológicas/partidárias relatadas pelas informantes, merece destacar um aspecto que atualmente se apresenta como o principal ponto de conflito entre a política de regularização e alguns seguimentos do poder legislativo, principalmente o que estaria ligado as representações da “bancada ruralista” no Congresso Nacional, que seria a existência de uma **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF** (ADI) contra o Decreto 4887/2003, proposta pelo PFL (atualmente Democratas), e em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo o parecer do Procurador Regional da República, Daniel SARMENTO (2008), a ação estaria baseada em quatro fundamentos, os quais seriam:

- (a) a impossibilidade de edição de regulamento autônomo para tratar da questão, haja vista o princípio constitucional da legalidade;*
- (b) a inconstitucionalidade do uso da desapropriação, prevista no art. 13 do Decreto 4.887/03, bem como do pagamento de qualquer indenização aos detentores de títulos incidentes sobre as áreas quilombolas, tendo em vista o fato de que o próprio constituinte já teria operado a transferência da propriedade das terras dos seus antigos titulares para os remanescentes dos quilombos;*
- (c) a inconstitucionalidade do emprego do critério de auto-atribuição, estabelecido no art. 2º, caput e § 1º do citado Decreto, para identificação dos remanescentes de quilombos;*
- (d) a invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico” (art. 2º, § 2º do Decreto 4.887/03) – conceito considerado excessivamente amplo – bem como a impossibilidade do emprego de “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos” para medição e demarcação destas terras (art. 2º, § 3º), pois isto sujeitaria o procedimento administrativo aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados.*

Atualmente existem pareceres que apontam com devida propriedade o descabimento desta ADI, e argumentam em favor da validação do Decreto 4887/2003, partindo de uma defesa da aplicabilidade e legitimidade do artigo 68 do ADCT como autêntica norma consagradora do direito fundamental. Paralelo a isso foram construídas argumentações<sup>34</sup> plausíveis que contestam os fundamentos apresentados pelo PFL/DEM. Todavia, até a conclusão desta pesquisa ainda não havia um parecer definitivo do Supremo Tribunal Federal quanto à questão.

Em resumo, o que estaria em jogo e disputa não seriam somente questões de discordância conceitual com relação às denominações de autoatribuição e territorialidade quilombola, mas sim as próprias inseguranças de alguns membros (fazendeiros) que compõe a “elite agrária” dominante do país, os quais temem perder poder econômico e simbólico (*status*), bem como perder parte dos territórios conquistados, às vezes ilicitamente (através da prática da “grilagem de terras”), ou de acordo com a lógica desigual de distribuição de terra estabelecida a partir da Lei de Terras de 1850, apresentada no início do capítulo.

Continuando com a contextualização de construção das Instruções Normativas, Givania explica que esse tema chegou ao presidente da república, argumentando-se que havia um conflito interno ao governo por conta dessa política e que ele precisava ser resolvido. Foi convocada uma reunião de governo e o presidente, percebendo que havia mesmo o conflito, incumbiu a AGU (Advocacia Geral da União) de fazer a conciliação, entendendo que problemas de natureza jurídica (referindo-se às discordâncias na IN) seriam de responsabilidade da AGU como missão institucional. No entanto, se o presidente entendesse que esse era um problema de natureza política, seria então acionada a Casa Civil.

Após essa medida do Governo, a AGU constituiu um grupo de trabalho como a participação de todos os ministérios envolvidos com essa questão - MDA/INCRA, o próprio GSI<sup>35</sup>, IBAMA, IPHAN, FCP e SEPIR - para dar início à construção de uma nova Instrução Normativa que viesse a suprir as carências da IN-20. É interessante observar que todos esses órgãos se fizeram representar através de seus procuradores, com exceção da SEPIR, a qual

---

<sup>34</sup> Em anexo apresento um resumo de um desses processos de defesa o qual se encontra em tramitação no Superior Tribunal Federal, e apresenta os principais argumentos contra os fundamentos de inconstitucionalidade defendidos pela ADI.

<sup>35</sup> Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - Instituído pela Lei nº 10.683, de 29 de maio de 2003, tem como missão principal, planejar e coordenar a execução das atividades de segurança da informação e comunicações na administração pública federal.

indicou como representante a própria Givania Silva, que, na época, lá ocupava o cargo de Subsecretária de Comunidades Tradicionais. Assim sendo, era evidente que a área jurídica tenderia a dominar o grupo de trabalho. Segundo Givania, em alguns momentos foi possível que ela contasse com a assessoria de antropólogos (as) ligados (as) ao MDA/PPIGRE. No que compete ao apoio às questões políticas, a FCP também delegou representantes que por vezes contribuíram com o processo. Afora isso, todo o conteúdo das discussões de construção do que hoje é a IN-49 foi regulado pela tônica do discurso jurídico, embora já estivesse sendo utilizada a base antropológica presente na IN-20.

Registra-se ainda que a ABA (Associação Brasileira de Antropologia) não fora convidada para participar da construção dessa nova IN (IN-49), sob a alegação de que se tratava de um grupo interno da estrutura do Governo, embora, segundo a própria Givania, a SEPPIR e o MDA tivessem defendido a necessidade de que mais antropólogos pudessem intervir na questão.

Um dos pontos mais conflitantes entre as concepções políticas e jurídicas dessa construção estaria relacionado ao fato de que os argumentos jurídicos da discussão apontavam para a necessidade de mudar o próprio Decreto 4887/2003. Todavia, Givania afirma que *somente após muita luta, o ministro da AGU nos comunica a decisão de que iria ser discutida apenas a IN.*

Em resumo, o que as antropólogas do INCRA de Brasília, referendadas na opinião dos técnicos (a) da SR-03, como também a própria Diretora Nacional da autarquia, apontam como um dos principais problemas da IN-49 seria o fato de órgãos externos à autarquia terem vindo a definir procedimentos internos da instituição, uma vez que esses órgãos não possuem conhecimento suficiente sobre as especificidades estruturais e operacionais do INCRA. Dessa forma, o que ocorreu teria sido a elaboração de uma IN mais próxima da lógica jurídica e mais distante da sua realidade operacional.

Do ponto de vista do movimento, havia um argumento de defesa em favor da melhor formatação dessa política para que a mesma pudesse ir além do cumprimento do artigo 68 do ADCT, dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e do Decreto 4887. Porém, também existia a necessidade de cumprir com o disposto na convenção 169, que o Brasil já havia ratificado. A partir desse argumento, surgiu uma das principais conquistas do Movimento em todo esse processo, que foi a “**Consulta de 2008**”. Segundo Givania Silva, uma das

articuladoras da ação, a consulta se deu da seguinte forma:

*Foi uma briga gigantesca para assegurar o direito da consulta aos quilombolas, argumentando que se estava mudando um instrumento que diz respeito a eles e, portanto, eles deveriam ser escutados. Esta consulta foi arrancada do grupo de trabalho de forma muito “dolorida”. Foram trazidos a Brasília mais de 300 quilombolas para participar da consulta, e conseguimos fazer com que o governo bancasse essa mobilização, e ainda conseguimos defender que os quilombolas precisavam trazer os seus assessores, e aí trouxemos, pela indicação do próprio movimento, antropólogos e advogados. Então a IN-49 só teve um olhar antropológico no período da consulta, que, apesar de ser uma conquista do movimento, se deu em um período muito curto.*

Observa-se também, em relação ao processo da consulta, que de acordo com os técnicos da SR-03, muitas propostas contidas e aprovadas na consulta, ainda não foram contempladas e devidamente incorporadas na Instrução Normativa em voga.

Como forma de resumir os trabalhos realizados pelo Grupo Interministerial coordenado pela AGU, mediante todas as negociações e articulações realizadas pelo Movimento e demais setores do governo e sociedade civil que se envolveram com a questão, apresento alguns dados coletado do documento elaborado pelos (as) técnicos (as) do INCRA-Brasília, para servir de suporte a um curso de formação de técnicos em Regularização Quilombola. Esse documento ressalta inicialmente que a premissas utilizadas pela AGU para condução do trabalho de construção da IN-49 foram:

- 1) *Os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais citados, além da Convenção nº 169 da OIT;*
- 2) *A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil, que prevê o princípio do não-retrocesso social no seu art. 26<sup>36</sup>, relativo ao Desenvolvimento Progressivo.*

---

<sup>36</sup> Os Estados - partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

As principais conclusões do Grupo Interministerial consistiram em: a) não alterar o Decreto nº 4.887/2003; b) alterar apenas a Instrução Normativa/INCRA/Nº20/2005, de modo a atribuir maior segurança jurídica aos atos praticados pela Autarquia e aos direitos das comunidades; c) consultar as comunidades quilombolas; d) manter a observância do art. 6º<sup>37</sup> da Convenção nº 169 da OIT.

Uma vez contextualizado o processo de construção da IN-49 como um documento norteador das atividades de regularização dos territórios quilombolas, apresento os principais procedimentos administrativos para a regularização que compõem esse instrumento.

1. *Instauração do procedimento*
2. *Participação das comunidades*
3. *Certificação da comunidade*
4. *Elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID*
5. *Publicidade*
6. *Consulta aos órgãos e entidades - 30 dias/ 30 dias para o INCRA manifestar-se*
7. *Notificação aos particulares*
8. *Contestações ao RTID- 90 dias*
9. *Julgamento pelo Comitê de Decisão Regional(CDR)- 180 para julgar a contar do protocolo;*
10. *Recurso- 30 dias para protocolar*
11. *Julgamento Conselho Diretor(CD), após oitiva da DFQ e PFE/INCRA;*
12. *Portaria de Reconhecimento e Delimitação;*
13. *Desintrusão, reassentamento, retomada, desapropriação por interesse social*
14. *Demarcação*
15. *Titulação*
16. *Defesa dos interesses das comunidades (FCP)*

---

<sup>37</sup> Artigo 6º. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

Dentre todos esses pontos, merece destaque o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, por ser o procedimento que está diretamente relacionado ao tema desta dissertação, uma vez que é nesse ponto que se discute a questão da legitimidade do reconhecimento étnico das comunidades a partir do estudo produzido por uma equipe multidisciplinar do INCRA. Esse documento também tem por finalidade identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Conforme a IN-49, o RTID deve abordar informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças:

- 1) *Relatório antropológico;*
- 2) *Levantamento fundiário;*
- 3) *Planta e Memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação;*
- 4) *cadastro das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA ;*
- 5) *levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios;*
- 6) *parecer conclusivo dos setores técnico e jurídico sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados;*

Após a sua conclusão, o mesmo deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional – CDR e ser publicado na forma de Edital por duas vezes consecutivas nos Diários Oficiais do Estado e da União, assim como afixado em mural da Prefeitura.

Sobre estas especificações apresentadas, quero concordar aqui com dois pontos de entrave importantes que são apresentados nas falas dos técnicos da SR-03, no que tange às modificações estabelecidas para a IN-49. No primeiro ponto há uma discordância quanto ao fato da solicitação de abertura do processo de regularização poder ser feito por qualquer interessado, mesmo que seja pessoa externa a comunidade. A defesa neste ponto seria que esta

solicitação partisse somente das instituições ou representantes legais e legítimos da comunidade. Já no segundo ponto o antropólogo da autarquia faz uma pertinente crítica quanto ao modelo de roteiro da pesquisa antropológica proposta para elaboração do RTID. No seu depoimento ela afirma que:

*“Não foi positivo porque cada comunidade é única, embora tenha aspectos gerais, tem também suas especificidades. Então aquele roteiro de relatório antropológico acabou virando quase que um questionário, e você sabe que o antropólogo não trabalha com questionários prontos, o próprio campo, ele ajuda você a direcionar nas questões que são mais importantes para o próprio campo, para você apresentar a comunidade a partir de sua própria ótica”.*

Uma vez detalhado os tramites de cunho técnico e burocrático da construção dos instrumentos normativos que disciplinam a aplicação da política pelo INCRA, gostaria de acrescentar a este capítulo uma breve avaliação de alguns aspectos identificados como desafiantes e conflituosos desta política, através do esboço de uma análise da relação do Estado com os demais atores envolvidos neste complexo processo que completa vinte e dois (22) anos de debate em torno dessa política. Ressalto inicialmente que além dos conflitos e posicionamentos ambivalentes e presentes na construção das normativas que regem a política de regularização, o Estado ainda se depara com as dificuldades administrativas e operacionais encontradas para por em prática as decisões apresentadas no plano jurídico normativo. Percebe-se assim que o histórico de construção da política trouxe muitos desafios não só para os agentes públicos, mas também para as populações tradicionais. Este desafio é contextualizado por FAJARDO (2004:p.195) ao explicar que:

*“o reconhecimento constitucional de novas funções públicas (como o manejo de fundos públicos, consultas, etc.) encontra muitos povos sem treinamento para o exercício destes direitos e sem formação suficiente para o manejo de recursos econômicos segundo os formatos da administração pública. O mesmo se passa com relação a abertura de novos espaços de participação frente aos quais falta fortalecer a capacidade propositiva e o manejo de planos supralocais”.*

Esse aspecto ressaltado por FAJARDO se coaduna com o depoimento da técnica da SR-03, ao falar sobre as dificuldades de compreensão que a comunidade e até mesmo a

própria autarquia possui sobre a complexidade do processo de regularização. Por este motivo ela defende que haja várias reuniões de explicação e conscientização do processo perante as comunidades, antes mesmo que ele seja iniciado, esclarecendo assim quais seriam as etapas a serem cumpridas, as formas de participação da comunidade e os possíveis desdobramentos da intervenção.

Além das dificuldades encontradas em relação a uma participação qualificada dos quilombolas no processo de implantação da normativa, partimos da análise do Estado como o ator social ao qual foi simbolicamente dado o poder de definição de quem seriam os “remanescentes de quilombo”, através da FCP e INCRA, utilizando o campo prático-discursivo do direito e da antropologia como um instrumento de legitimação dessa questão. Todavia, a constante participação do movimento social aqui relatada comprova que no próprio campo de ação do Estado é factível a integração de diversos agentes, os quais fazem suas próprias leituras da lei e passam a propor modificações ao próprio Direito. Nesse ponto, merecem destaque as análises que investigam se os resultados da ação política do Estado estão correspondendo às expectativas e intenções dos atores sociais envolvidos com a construção da política, sejam eles governamentais, civis ou científicos.

Este tema aborda e requer um olhar jurídico de caráter pluriétnico por parte do Estado e remete ao debate do “Direito Positivo” em contraposição ao “Direito Alternativo”, entendendo este último como sendo um modo de controle e disciplinamento das relações sociais diretamente relacionadas ao “ponto de vista dos nativos”. Esta abordagem tem sido trabalhada por alguns autores ligados ao ramo da antropologia jurídica, tais como o promotor de justiça Ricardo FREITAS (1997:p.29), a partir do qual tomo como referência a sua definição de Direito Alternativo, sintetizada pelo autor como uma categoria que:

- a) *O Direito Alternativo Nasce tanto nas comunidades urbanas quanto nas rurais economicamente desfavorecidas, nunca do Estado através do Poder Legislativo;*
- b) *Busca regular as relações no interior da comunidade que o criou, não tendo a pretensão de normatizar a conduta da sociedade como um todo;*
- c) *Apresenta regras de caráter consuetudinário, consensual e informal;*
- d) *Seria adequado e eficiente;*
- e) *Não visaria assegurar a reprodução do modelo de produção capitalista.*

Apesar deste ramo da ciência ter maior aplicação na área do Direito Penal, acredito

que o mesmo também se aplica a discussão em torno da legitimidade, reconhecimento de direitos e perante a regularização das terras de grupos e indivíduos quilombolas. Neste sentido, a perspectiva seria de qualificar e compatibilizar o trabalho técnico de reconhecimento das populações quilombolas (RTID) com a própria forma de participação da comunidade no processo de regularização fundiária.

Acredito que do ponto de vista prático não seria impossível pensar uma forma de abertura das instâncias jurídicas responsável pela avaliação e aprovação final dos processos de regularização, de maneira que estas pudessem assimilar alguns aspectos do “Direito Alternativo”. Concluí-se então que desta forma seria possível diminuir as tensões do trabalho de campo, bem como garantir maior legitimidade e aceitação da comunidade perante o resultado final da regularização fundiária, uma vez que as opiniões e valores ligados a lógica da organização social da própria comunidade, estariam sendo considerados como parte do instrumento normativo utilizado pelo INCRA. Logicamente que também seria necessário impor limite a incorporação de “regras alternativas”, de modo que seja respeitado tanto o ponto de vista da diversidade cultural da comunidade quanto às exigências procedimentais básicos para o cumprimento das regras jurídicas regulamentadas pelo “Direito Estatal/Positivo”, bem como saber dialogar com os normativos institucionais inerentes ao funcionamento administrativo da autarquia.

Nesta perspectiva, seria pertinente esclarecer que uma proposição desta natureza, deve obedecer à lógica da diferenciação entre o “uso alternativo do direito” e o próprio “direito alternativo” estabelecida por FREITAS, em virtude desta forma de direito não está devidamente (e burocraticamente) regulamentada pelo Estado. Assim o autor defende o “uso do direito alternativo” como sendo:

*“Uma nova maneira de interpretar e aplicar o direito positivo pelos seus operadores em geral, de maneira a propiciar resultados que favoreçam os seguimentos sociais cujos membros encontram-se, na prática, alijados da cidadania, tendo perdido, conseqüentemente, o direito a ter direitos e exercê-los de forma efetiva”. (FREITAS, 1997:p.30)*

Esta prática poderia em última instância ser de grande valia para o setor jurídico da instituição (procuradorias), no que tange a avaliação dos “Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação”, de forma que os juristas pudessem contemplar com maior amplitude e

fidelidade, os registros e aspectos levantados pelo antropólogo a cerca das questões culturais e de sociabilidade pertinentes as regras alternativas e ou “tradicionais” de convivência existente nas comunidades pesquisadas.

Quero destacar que me referido a tradição a parti da definição dada por Vânia SOUZA (2002), em que para a autora: *“antropologicamente, o termo tradição tem sido freqüentemente discutido e reinterpretado no sentido de que não venha a substituir a idéia de cultura como algo cristalizado no tempo e no espaço, deixando de contemplar a toda a complexidade e dinamicidade dos processos culturais”*.

Essa discussão remete à importância que pode ser atribuída ao processo de incorporação de lideranças dos movimentos étnicos as instâncias de gestão do Governo Federal, uma vez que desta maneira, possibilita-se um diálogo direto e intra-institucional entre representantes do “Direito Alternativo” com os representantes do “Direito Estatal” (Procuradores da República, dos Estados, do INCRA, etc.), ampliando assim a possibilidade de que o Estado possa incorporar novos elementos para uma aplicação mais justa e plural do Direito Positivo perante as comunidades quilombolas. Acredito ainda que teria sido este um dos sentimentos repassados à pesquisa pela gestora e militante Givania Silva, enquanto uma estratégia de luta e do próprio exercício da função pública desempenhada por ela. Acrescento ainda que de acordo com os seus depoimentos, ao menos na instância federal de gestão, pode-se afirmar que foi possível estabelecer um canal progressivo de diálogo entre a Diretoria Nacional de Regularização e a Procuradoria Geral da República, já havendo registros de significativos avanços em favor de um melhor entendimento e respeito para com o “Direito Alternativo” presente nas comunidades quilombolas. Agora, o principal desafio seria fazer com que este nível de compreensão mútua e diálogo entre as formas diferenciadas de “direitos” possa atingir as instâncias estaduais, locais e técnicas de aplicação da política pública de regularização.

Transportando esta discussão para a dimensão da contribuição antropológica, poder-se-ia resumir que o antropólogo, no papel de elaborador dos laudos destas comunidades, teria a prerrogativa de buscar entender com a máxima fidelidade quais seriam os aspectos do “Direito Alternativo” relacionado ao ponto de vista dos nativos, enquanto que os juristas poderiam considerar estes aspectos levantados como instrumentos de reconhecimento de direitos legais, promovendo assim a aplicação de dois dos elementos que discutimos no

capítulo anterior como sendo princípios do “etnodesenvolvimento”, ou seja, o reconhecimento da voz política como povo, grupo, e cultura distinta; como também o respeito a identidade cultural e étnica destas comunidades.

Por fim, respaldando teoricamente esta questão, gostaria de recorrer a uma passagem de STAVEHAGEN (1989:p.28), na qual o autor diz que *“quando um pueblo ha perdido la vigencia de su derecho tradicional, ha perdido tambien una parte esencial de su identidad étnica”*. Para este teórico o Direito Consuetudinário se refere a um conjunto de normas legais e de tipo tradicional, não escrita e nem codificada, distinta do direito positivo vigente em um país determinado. Do ponto de vista da concepção evolucionista, a meu ver progressista, o autor explica que direito consuetudinário pode coexistir com o direito positivo. Todavia, esta coexistência pode significar uma adaptação mútua ou pode representar um conflito entre sistemas legais e jurídicos.

A intenção deste capítulo foi detalhar de forma geral e contextualizada como se deu o processo de construção da política de regularização quilombola em detrimento de seus aspectos jurídicos e normativos a luz de um olhar antropológico. Nos capítulos posteriores buscarei analisar este tema em face de uma situação prática da aplicação desta política em uma determinada comunidade quilombola.

## CAPÍTULO 3.

### O CAMINHO TEÓRICO E METODOLÓGICO.

Os capítulos anteriores situam o panorama geral do contexto de reconhecimento das comunidades quilombolas em Pernambuco, apresenta de forma ampla o leque e a lógica das políticas pensadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com base no projeto político de governo que prima por uma atenção diferenciada aos grupos étnicos que vivem no meio rural brasileiro, e também faz uma breve análise dos instrumentos normativos que regem a política do INCRA para regularização fundiária para territórios quilombolas.

Neste capítulo, pretendo trazer uma breve abordagem sobre algumas questões em torno do debate da “ressemantização conceitual” presente na antropologia, como forma de contextualizar o panorama científico e governamental em que vem sendo construída a base de formação da política pública para quilombos no Brasil. A intenção aqui, também será demonstrar a influência que a interpretação antropológica tem tido no argumento da autoatribuição identitária dos quilombolas, face às condições políticas e cognitivas que marcam a relação de tais grupos com o aparato jurídico-administrativo do Governo.

Iniciarei então com a abordagem teórica escolhida para buscar uma melhor compreensão do tema da pesquisa. Em seguida, com base no caminho epistemológico implícito na perspectiva dos autores e conceitos trabalhados teoricamente, darei continuidade, descrevendo quais foram os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Tratarei, aí, do recorte espacial adotado, o qual enquadra a pesquisa na perspectiva de um estudo de caso relativo a uma comunidade específica - *Timbó* - pertencente ao município de Garanhuns, situado no território do Agreste Meridional do Estado. Do ponto de vista da análise referente às políticas de Desenvolvimento Agrário, será dada ênfase à *Política de Regularização Fundiária para Territórios Quilombolas*, a qual, apesar de manter uma interface indireta com outras políticas do MDA e de outros Ministérios do Governo Federal, é de responsabilidade exclusiva do INCRA.

Vale ressaltar que o universo da pesquisa se insere em um cenário de disputas, negociações e conquistas pelos direitos quilombolas. É nesse cenário que ocorrem as relações em foco na análise da pesquisa, quais sejam, aquelas travadas entre os movimentos sociais

organizados<sup>38</sup>, as instâncias públicas de governabilidade, e entre os próprios moradores da comunidade pesquisada. Por isso, relembro aqui a hipótese principal do trabalho, de que: *a conquista de direitos constitucionais, na forma de políticas públicas para quilombolas, não é determinada somente pela legitimidade da identidade étnica do grupo, mas sim pelo nível de atuação e articulação que as lideranças e organizações dos movimentos sociais possuem com a própria política governamental.*

### **3.1 Referencial Teórico**

Como principal pressuposto teórico do trabalho, será priorizada a abordagem de temas ligados à noção conceitual e ressemantizadora da categoria de *“remanescente de quilombo”* e à de *“territorialidade”*, amplamente trabalhadas pela antropologia nacional nos últimos anos, por autores como José Maurício Arruti, Alfredo Wagner e Eliane Cantarino. Em paralelo, como forma de subsidiar o entendimento dessa categoria à luz de uma abordagem mais geral sobre a noção de *Etnicidade*, buscarei suporte no trabalho de autores que discutem a questão da *“identidade étnica”* e da própria noção de *“cultura”*, a partir de uma concepção conceitual mais ampla, defendida por autores como: Erick Wolf, Kathryn Woodward, Fredrik Bart e Thomas Eriksen.

Na perspectiva da utilização de algumas referências dos estudos rurais e com intenção de subsidiar uma visão ampliada do universo da agricultura familiar, de forma que contemple a noção de identidade étnica quilombola como parte integrante desse universo, o estudo procurou embasamento em abordagens teóricas que tratam de temas vinculados a: Campesinato, Agricultura Familiar, Reforma Agrária, e Desenvolvimento Agrário. Quanto aos autores utilizados, destacam-se no panorama nacional: Ricardo Abramovay, Nazareth Wanderley e Bernardo Mançano Fernandes. Em um panorama mais amplo, buscaram-se referências nas obras de Theodor Shanin e de Lamarche, entre outros.

Apesar de estas especialidades não constituírem o foco teórico do trabalho, destaco também a utilização eventual de algumas obras em antropologia do direito, permeando ainda os meandros da antropologia política. O objetivo de utilizar essa linha teórica seria poder

---

<sup>38</sup> Mais especificamente o Movimento Quilombola, Movimento de Trabalhadores Rurais e Movimento Negro.

compreender com maior propriedade as especificidades da relação existente entre a legislação agrária e a quilombola, relação que se configura na base legal de sustentação da política nacional de regularização fundiária de territórios quilombolas.

### **3.2 Remanescentes de Quilombos: a ressemantização do conceito.**

Início esse tópico partindo da premissa de que o **reconhecimento** de direitos étnicos está diretamente relacionado ao estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Estado e o povo quilombola. A esse processo relacional de reconhecimento, está ligado o uso do termo “remanescente”, que reconhece as perdas culturais dos grupos sem que seja negado seu direito ao estatuto legal. Arruti (2006), ao demonstrar a semelhança com a situação indígena, reforça que esse termo seria uma solução classificatória sustentada por uma narrativa bem delimitada, a qual *“surge para resolver a difícil relação de continuidade e descontinuidade com o passado histórico, em que a descendência não parece ser um laço suficiente”*. A partir dessa alegação, o autor justifica então que o termo “remanescente” foi juridicamente selecionado para compor o artigo 68 do ADCT/CF, também é utilizado na descrição da situação de comunidades indígenas no Nordeste e que, portanto, *“aponta tanto para os constantes arranjos classificatórios de grupos étnicos, quanto para a posição análoga que essas situações ocupam frente às agências estatais e ao senso comum acadêmico”*. (ARRUTI:2006, p.81)

Nesse sentido, o raciocínio do autor demonstra que essa categoria classificatória não contemplaria plenamente a noção de pertencimento à cultura de um determinado grupo, mas sim a de relacionamento com a origem do mesmo. Neste ponto, traço um paralelo com a diferenciação que é feita por alguns quilombolas entre a noção de pertencimento a um grupo de reminiscência negra de uma determinada comunidade e a de pertencimento a “outro” grupo - o de camponeses/agricultores - da mesma comunidade, apesar dessas duas categorias se sobreporem entre as famílias do local.

Citarei como exemplo dessa sobreposição e da forma como eram interpretadas as comunidades negras antes da “ressemantização” do conceito de quilombo, o estudo realizado por Monteiro (1985), no qual a autora procura entender o modo de vida do negro na comunidade rural do Castainho em Pernambuco. Nesse estudo, ela conclui que duas

características teriam maior relevância para entender o grupo: a) a forma de vida rural; b) o fator de ser um grupo de cor. Na época, por não se considerar a conotação quilombola como pauta das pesquisas acadêmicas, a autora primou por dar ênfase aos aspectos rurais, sem maiores preocupações com o discurso da etnicidade. No entanto, apesar de não haver essa preocupação, alguns elementos étnicos já seriam destacados em segundo lugar na ordem de importância. Assim, concluiu seu estudo afirmando:

*Acreditamos que Castainho não se diferencia de outras comunidades rurais do Nordeste, que se caracterizam por uma economia de subsistência, com a criação de pouco excedente e que se sustenta em força de trabalho basicamente familiar... no que se refere a sua condição de bairro rural de negros, ganha certa especificidade ao nível da cultura (tomada esta com estilo de vida, princípios organizatórios, ritualização de vida e visão de mundo) e ao nível da oposição entre brancos e negros... ao nível da oposição entre negros e brancos, a especificidade do grupo como negro, cunhada pelo branco, se manifesta a partir de atitudes preconceituosas, noções estereotipadas, entraves discriminatórios, que fabricam uma imagem de Castainho diferente da realidade, levando o grupo a se sentir divergente, passando a ter comportamento diferente ou específico. (MONTEIRO,1985:p.83)*

Ainda sobre a percepção preconceituosa levantada pela autora, Thomas Eriksen (1991:p.16) faz a seguinte observação: *“no caso das chamadas comunidades negras rurais no Brasil, tais diferenças culturais costumam ser comunicadas ainda por meio de estereótipos, que, por sua vez, podem ser relacionados ao racismo e à discriminação. Usado analiticamente pela antropologia, o conceito de estereótipo refere-se à criação e aplicação de noções padronizadas de distintividade cultural de um grupo e também diferenças de poder.”*

Provavelmente, se essa autora tivesse realizado seu estudo mais recentemente, a partir do engajamento da comunidade na luta pelo direito de ser reconhecida como remanescente de quilombo, a conclusão apontaria outras características de maior relevância na mesma, como, por exemplo, as formas de organização em torno da luta pela posse da terra e a auto-afirmação de sua identidade étnica, que anteriormente só foi percebida através dos seus sinais diacríticos.

A luta pela terra ganha força a partir do momento que o termo quilombo introduz um diferencial importante com relação ao uso do mesmo na Constituição Federal. Da forma como está colocado no artigo 68 do ADCT, o que está em jogo não é somente a questão da

reminiscência de antigos quilombos, mas grupos de pessoas que estejam ocupando suas terras. Assim, para Arruti (2006) o uso do termo ressemantizado pelas comunidades negras que o assumem “implica na possibilidade de ocupar um novo lugar na relação com seus vizinhos, na política local, frente aos órgãos e às políticas governamentais, no imaginário nacional e, finalmente, no seu próprio imaginário”.

Diretamente ligada a essa questão, está a categoria “terras de uso comum”, que foi defendida por Almeida (1989) com as seguintes características:

*Situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores ou por um dos seus membros. Tal controle se dá por meio de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, pelos vários grupos familiares que compõem uma unidade social.*

A essa definição de Almeida, que enfatiza a questão da solidariedade dos laços comunitários, atribui-se a noção de **territorialidade** presente nos grupos quilombolas, a qual acabou se convertendo em objeto de luta e mobilização política, capaz inclusive de garantir espaço na pauta de construção da política do Estado. Acrescento ainda na percepção desse autor, o fato de que a territorialidade também estaria diretamente relacionada com as “diferentes formas de auto-representação e auto-nominação dos segmentos camponeses, tais como terras de santo, terras de índios, terras de irmandade, e finalmente terras de preto”.

Quanto ao **conceito de “quilombo”** em si, no contexto da ressemantização e segundo esse raciocínio da territorialidade, Arruti (2006, p.89) afirma que “a assunção do rótulo ‘quilombo’, hoje, estaria relacionada não ao que o grupo foi no passado, mas à sua capacidade de mobilização para negar um estigma e reivindicar cidadania”. Dessa forma fica implícito o entendimento de que há um distanciamento da noção de fuga e isolamento para a noção de remanescente de quilombo, motivado pela dimensão dada pela luta por “direitos camponeses” ao povo negro. Estabelece-se aí um elo de contribuição dos movimentos sociais do campo para com a luta quilombola, vinculado a essa ressemantização do conceito.

Já foram ressaltadas aqui as novas noções de “remanescente” e de “terras de uso comum” relacionadas à territorialidade quilombola. Todavia, para completar o rol das ressemantizações, cabe discutir o **conceito de etnicidade**. Esse conceito relaciona-se

diretamente à noção de autoatribuição e à atribuição que os outros fazem ao grupo quilombola, acrescentando o pressuposto de que a noção de autoatribuição estaria além do estereótipo culturalista ou historicista que costuma capturar rótulos de um ponto fixo das características culturais.

Segundo Thomas Eriksen (2002), pode existir, em diferentes contextos, uma alta correlação entre classe e etnicidade e com isso, uma alta probabilidade de que pessoas que pertencem a grupos étnicos específicos também pertençam a classes sociais específicas. Para ele, apesar de as diferenças de classe social e de as diferenças étnicas poderem integrar fatores penetrantes das sociedades, classe e a etnicidade não são a mesma coisa e devem ser distinguidas uma da outra analiticamente.

Outro sentido de diferenciação importante a ser feito, diz respeito às noções de “grupo étnico” e “remanescente de quilombo”, da forma como estão formuladas e encaradas pelos movimentos e órgãos governamentais. A primeira (grupo étnico) apresentaria características de compreensão mais científicas com definições substanciais, e a segunda teria um maior caráter jurídico-administrativo e, portanto, estaria mais ligada à base de entendimento da política governamental, bem como também pressuporia uma adesão política. Compreender essa diferenciação é fundamental para perceber a natureza das relações que foram estabelecidas entre o Movimento Quilombola e o Governo, no processo de formulação da política de regularização fundiária. Nessa perspectiva da participação dos movimentos sociais na construção conceitual, Arruti (2006. p.105) afirma:

*O problema está sempre na capacidade de o movimento social produzir a força política necessária à efetivação dessas interpretações e à transformação desses precedentes jurídicos em jurisprudência. A fronteira que separa uma possibilidade da outra não está na oposição ente mito e descrição objetiva, mas na disputa em torno de qual seria a melhor mitologia política ou a partir de que modelo descritivo, exemplo privilegiado ou conceito sociológico, a ‘ressementização’ deveria ser operada.*

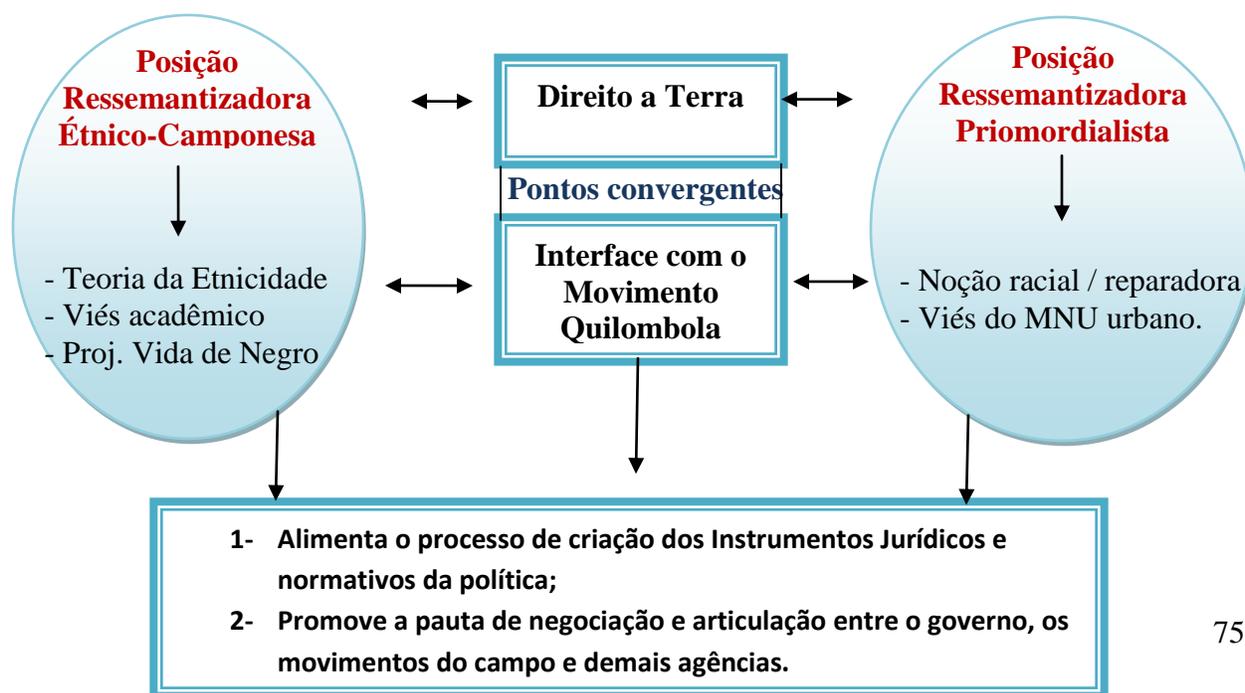
Uma especial atenção deverá ser dada à análise de como os movimentos sociais chegaram até as comunidades rurais e iniciaram as primeiras discussões que culminaram nessa ressementização do conceito. Sabemos que um dos canais de entrada do movimento negro e de algumas ONGs nas comunidades negras foi o Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR e outro, a Igreja, em especial por intermédio da Comissão Pastoral da Terra - CPT. Ainda para

Arruti (2006), esse processo ocasionou o estabelecimento do discurso da “*posição racial reparadora*”, com suas ressemantizações, o qual foi levado por essas organizações para as comunidades negras rurais através do resgate das opressões e rebeliões contra o sistema escravocrata e enfatizava a condição de reminiscência das populações negras rurais face ao contexto histórico da escravidão.

Por outro lado, ainda na década de 1980, ligados a um movimento negro que teve um percurso de organização e institucionalização distinto, os Estado do Maranhão e do Pará iniciaram um movimento através do Projeto Vida de Negro, que contava com a participação de setores da academia e que se propôs a discutir várias questões ligadas à etnicidade. A partir desse processo surgiu a posição ressemantizadora denominada de “*étnico-camponesa*” e, mais tarde, a partir da criação pelos movimentos sociais de uma rede nacional de discussão sobre a questão quilombola, esses posicionamentos ressemantizados foram sendo incorporados a uma pauta de discussão que negociava a construção de uma política efetiva do governo para atender as demanda desse seguimento. A esta altura já participavam como interlocutores desse processo os STR, Igrejas, ONGs de financiamento do movimento social camponês e indígena, os institutos de terra e os escritórios estaduais do INCRA, além da FCP.

Para facilitar o entendimento deste raciocínio apresento a seguir um esquema montado a partir dos pressupostos de ressemantização definidos por Arruti (2006) e que estão diretamente relacionados ao processo descrito acima:

**Esquema de construção da Política Quilombola de Regularização a partir das principais posições ressemantizadoras do conceito de remanescentes de quilombo**



Pelo fato da pesquisa abordar essas categorias ressemantizadoras, fez-se necessário também buscar algumas referências quanto ao conceito de “cultura”, como forma de consubstanciar a compreensão de como essas categorias se relacionam com o universo cultural das representações da comunidade observada. Nesse sentido metodológico, partirei do pressuposto de Shapera, citado por Velsen, *in* FELDMAN-BIANCO (org), (1987:p.355), ao definir “cultura” da seguinte forma:

*A cultura não é meramente um sistema de convicções e práticas formais. É essencialmente formada por reações individuais a um padrão tradicionalmente determinado e por variações desse padrão; e, realmente, nenhuma cultura jamais poderá ser entendida se atenção especial não for dedicada a esta variação de manifestações individuais.*

Ainda no concernente à concepção de cultura, irei trabalhar também com a teoria de Eric Wolf (2003), o qual introduz o tema ressaltando que, antes de tudo, é necessário “observar a construção e reconstrução da cultura em termos de processos particulares, especificáveis, de organização e comunicação, sempre desenvolvidos em contextos de diferentes interesses, oposições e contradições”. Nessa ótica, ele faz uma crítica àqueles que percebem a cultura como algo isolado, estático, ao mesmo tempo em que levanta dúvidas sobre a natureza da integração cultural, analisada por autores clássicos como: Sorokin (1930), Geertz (1967) e Kroeber (1950). Seguindo esse raciocínio ele complementa:

*“fariamos bem em compreender a formação de conjuntos culturais distintos e sua acomodação como condicionados por processos ecológicos, político-econômicos e ideológicos especificáveis. Dito de outra forma, sociedades e culturas não devem ser vistas como dados, integrados por alguma essência interna, mola mestra organizacional ou plano mestre. Os conjuntos culturais - e conjuntos de conjuntos – estão continuamente em construção, desconstrução e reconstrução, sob o impacto de múltiplos processos que operam sobre amplos campos de conexões culturais e sociais.” (WOLF: 2003, p.297)*

Acrescente-se neste ponto, a necessidade de estabelecer uma distinção entre “cultura da realidade” (dimensão prática segundo a definição de Lowie – 1937) e “cultura de valor” (dimensão da racionalização). Do ponto de vista prático, esse raciocínio exemplifica-se a partir do contraste entre a comunicação usada na organização de atividades práticas (plantar, colher, cozinhar) e a comunicação ritual destinada a transmitir uma visão particular da ordenação apropriada do universo. Com relação a essa última categoria (ritual), e baseado no trabalho de Maurice Bloch, Wolf cita ações que possuem significações persistentes, tais como: relações de gênero, padrões de conduta em relação aos espíritos da terra e da casa, etc. Para ele “a atividade mediante a qual tais significações se encaixam com a práxis que significam é criação de ideologia, um processo peculiar ao homem.”

Considero importante adotar essa compreensão de cultura para o entendimento da organização social da comunidade quilombola pesquisada, principalmente sobre como a causa do movimento quilombola de âmbito nacional influencia as representações simbólicas e ideológicas<sup>39</sup> presentes na chamada “cultura de valor”, ou até mesmo, na práxis das atividades da comunidade. Assim, estaríamos aqui abordando o aspecto ideológico da comunidade a partir da noção de cultura. Quanto aos aspectos ecológicos e econômicos, serão trazidos alguns subsídios a partir da interpretação de como se dá a organização da comunidade à luz de sua ruralidade. Com relação a isso, voltarei a falar em capítulo posterior da questão dos paradigmas do campesinato de que tratam os estudos rurais.

Com base nessa apresentação teórico-conceitual, pretendo dar seguimento ao estudo enfatizando os aspectos mais empíricos oriundos do trabalho de pesquisa, sem, contudo, deixar de analisá-los à luz dos termos ressemantizados e da noção de cultura expostos acima.

### ***3.3 Procedimentos da Pesquisa de Campo***

Na intenção de testar a hipótese da presente pesquisa, serão incorporados subsídios de análise metodológica e teórica que auxiliem na busca de respostas a alguns questionamentos, tais quais: *a) Como os técnicos e gestores públicos do atual governo e as próprias lideranças quilombolas estão entendendo o processo e a normatização que rege a política de*

---

<sup>39</sup> Entendendo a partir do próprio Wolf que a formação ideológica envolve a institucionalização de códigos, canais, mensagens, remetentes, platéia e interpretações.

*regularização fundiária para territórios quilombolas? b) Como estão sendo considerados e quais são os interesses, valores e posturas adotadas pelos atores sociais (lideranças, governo, movimentos sociais) envolvidos neste processo de regularização fundiária?*

Para procurar respostas a esses questionamentos e colocar em teste a veracidade da hipótese levantada foi utilizado um caminho metodológico orientado por um estudo de caso, realizado na Comunidade do Timbó, como também nos espaços institucionais correspondentes à atuação do INCRA. Em paralelo, procurei elaborar também uma análise do processo de implementação da política de regularização fundiária executada pelo INCRA/SR-03<sup>40</sup> nessa comunidade, com ênfase nas formas de aplicação e aceitabilidade dos instrumentos jurídicos e normativos utilizados por essa política.

Partindo das definições conceituais apresentadas anteriormente, entendo ser importante considerar as variações e conflitos de normas existentes na cultura, uma vez que, estas normas e regras gerais de conduta são traduzidas em prática; estas são, em última análise, manipuladas por indivíduos em situações específicas para servirem a fins específicos.

Do ponto de vista epistemológico a *abordagem analítica* aplicada neste estudo busca relação e orientação no “extended case method<sup>41</sup>”, a partir do entendimento de VELSEN, in FELDMAN-BIANCO (org), (1987:p.345), segundo o qual o autor afirma que o estudo de caso estendido “*se refere à coleta efetuada pelo etnógrafo de um tipo especial de informações detalhadas. Mas isso também implica o modo específico em que esta informação é usada na análise, sobretudo a tentativa de incorporar o conflito como sendo ‘normal’ em lugar de parte ‘anormal’ do processo sócia*”l.

Ainda segundo o mesmo autor (1987:p.348), partindo de uma perspectiva estruturalista, esse método leva em consideração as contradições características da vida do indivíduo em sociedade, as quais existem a partir das normas sociais, e o fato de que as pessoas precisam conviver com essas contradições e/ou incongruências com base na manipulação das normas, de forma a que possam viver juntas numa ordem social. É fundamentado nisso que procurarei entender como os sujeitos da relação “Estado Nação versus Movimento Social”, interagem com as normas que conduzem essa relação. A tentativa

---

<sup>40</sup> Superintendência Regional do Recife, responsável pela jurisdição que engloba a área territorial das comunidades pesquisadas.

<sup>41</sup> Assim foi denominada por Max Gluckman e está relacionada a uma orientação antropológica baseada na obra “*The Manchester School: Practice and Ethnographic Praxis in Anthropology*” a qual trabalha como tema de um dos seus capítulos “*The Extended Case Method and Situational Analysis*”.

será traçar um esquema metodológico que defina quais são as regras gerais inerentes a essa situação e quais seriam as variações ou realidades confusas e conflitantes que possibilitam a adoção de estratégias e determinam os rumos das negociações e conquistas por parte do atores envolvidos.

Nessa perspectiva, VELSEN (1987:p.352) acrescenta que sejam as declarações dos informantes explicações / interpretações de ações específicas ou opiniões com relação às normas ideais em resposta ao pesquisador, essas afirmações deverão ser sempre relacionadas com a posição dos informantes dentro do grupo pesquisado, bem como ao seu envolvimento nas ações em questão. Para o autor, essa perspectiva estaria também relacionada com a possibilidade de “*entender como as pessoas convivem com suas normas, que são, muitas vezes, conflitantes entre si*”.

Também utilizarei, como sendo um olhar mais prático da pesquisa qualitativa, a proposição defendida por HAGUETTE (1987:p.114), na qual a autora define o *estudo de caso* unido ao método da *pesquisa-ação* como uma proposição clínica de investigação das ciências humanas, onde “a principal intenção é explorar o comportamento e as representações de um sujeito ou de um grupo de sujeitos diante de uma situação concreta, para compreender-lhes o sentido colocando-se alternadamente na perspectiva de observador e na de sujeitos-atores de sua vivência”.

Acrescento então que a partir desse olhar prático, a pesquisa se daria em dois níveis de observação: o primeiro seria o nível institucional, com base nas observações realizadas dentro do órgão governamental MDA/INCRA; o segundo seria com base nas observações realizadas nos próprios espaços de atuação e de interrelação entre lideranças quilombolas, seja com a própria comunidade ou com as instâncias organizacionais presentes no seu cotidiano (associações, sindicato rural, ONGs, etc). Esses dois níveis foram então considerados como as estruturas principais do objeto social pesquisado, o qual seria o lugar onde se daria a própria relação entre a política pública e o universo da legitimação étnica quilombola.

Quero deixar explícito que, apesar da opção metodológica ser pelo estudo de caso específico em uma comunidade quilombola, não foi realizada uma pesquisa etnográfica aprofundada sobre a mesma, pois, uma vez que o foco principal do trabalho seria a ação governamental perante a comunidade e não a comunidade em si, a escolha do quilombo do

Timbó se deu em virtude do mesmo estar atravessando o processo de regularização fundiária no momento da pesquisa.

Gostaria de escalerecer, ainda, que a proposta aqui não consiste num olhar que venha a perceber o quilombola como “exótico”, e sim na busca de uma forma sistemática de entender o seu posicionamento diante do próprio contexto de aplicação de uma ação governamental específica. Dessa forma, procuro seguir o raciocínio de Wolf (2003: p.347) ao defender que a entrada no campo de pesquisa antropológico “*seria então uma forma de mapear as estruturas das instituições que vêm como que satisfazendo as necessidades orgânicas e organizacionais de um grupo humano*”.

Em meio à diversidade e à quantidade de dados coletados, acrescento que coube fazer também uma seleção criteriosa de quais informações serão utilizadas como foco de diagnóstico e formulação das conclusões de primeira ordem para o trabalho. O objeto metodológico principal seria oferecer um modelo fundamentado de como as relações sociais, materiais e as práticas significantes são medidas pelas formas culturais de uma população etnicamente específica.

Outra proposta será criar uma estratégia analítica que não exclua lógica ou empiricamente o uso de outras metodologias para descobrir diferentes tipos de conexões. Assim, no que concerne a essa utilização de preceitos de outros ramos das ciências sociais, compartilho com o pensamento de Wolf quando afirma que *a antropologia não é uma ciência de categorias fixas, mas um processo contínuo de descobertas, que pode buscar “semelhanças familiares” entre diversos arranjos humanos, mas também admite a possibilidade de arranjos jamais imaginados previamente.* WOLF, (2003: p.354-355)

Justificando a opção de focar o olhar analítico deste trabalho partindo do Estado para a comunidade, encaro que este é um estudo de sociedade complexa, dada a forma de integração da comunidade quilombola com a sociedade nacional. Nesse contexto, volto a concordar com Wolf (2003: p.358) ao afirmar que: *nas sociedades complexas o Estado surge como um ator importante na organização das relações econômicas e sociais, até mesmo nos sistemas de mercado. Os Estados podem transacionar com vários regimes religiosos (econômicos) e impor disciplina moral e social.*

Ressalto ainda que, apesar de o estudo de caso atribuir um recorte metodológico ao trabalho, no sentido de focar a análise nas políticas de Regularização Fundiária em uma

comunidade específica, entendo que a operacionalização dessa ação possui interação direta com três instâncias principais que também são alvo da análise, as quais seriam: a) o INCRA; b) os Movimentos Sociais; c) as organizações da própria comunidade.

Uma vez definido o princípio da orientação metodológica, foram identificados e utilizados como instrumentos de pesquisa relativos a essa orientação os seguintes procedimentos:

- Coleta de dados secundários;
- Pesquisa teórica/bibliográfica;
- Realização de entrevistas semi-estruturadas com lideranças, técnicos e gestores públicos;
- Anotações de campo de natureza descritiva e reflexiva;
- Observação livre<sup>42</sup> e sistemática realizada pelo pesquisador durante algumas reuniões de trabalho, seminários e outros momentos que envolveram a presença dos atores pesquisados e o diálogo com os mesmos.

Por último, uma vez de posse de todo material oriundo da aplicação desses instrumentos de pesquisa, optei por utilizar um método prático de tratamento desses dados, mantendo a linha epistemológica de análise do *“extended case”*. Passo então a seguir o método definido como *“análise de conteúdo”*, a partir da orientação de TRIVIÑOS (1995:153), para quem esse método se configura em *“um conjunto de técnicas e análises que se presta para o estudo das motivação, atitudes, valores, crenças, tendências e para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”*. Foi em busca do alcance dessa definição que procurei analisar o conteúdo das entrevistas aplicadas, relacionando-o com o suporte teórico utilizado e com as normas jurídicas e/ou operacionais que regem a política de regularização fundiária.

A seguir, apresento um quadro relativo à aplicação dos principais instrumentos de pesquisa de campo utilizados:

---

<sup>42</sup> Utilizando aqui a definição de TRIVIÑOS (1995:153), onde conforme o autor: *observar um fenômeno social significa em primeiro lugar que determinado evento social, simples ou complexo, tenha sido abstratamente separado de seu contexto para que, em sua dimensão singular, seja estudado em seus atos, atividades. Significados, relações etc.*

**Tabela.4**  
**Aplicação dos Instrumentos de Pesquisa de Campo**

INSTRUMENTOS UTILIZADOS	APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO		Tempo de gravação e registro
	Local / Instituição	Interlocutores / Informantes	
<b>Entrevistas semi-estruturadas</b> - (Gravadas em áudio - com auxílio de roteiro temático, e registro em diário de campo)	INCRA / MDA	Técnicos (Analista em Reforma e Des. Agrário / antropólogas) do INCRA Brasília	3:00 horas
		Equipe de Técnicos do INCRA SR-03 (Serviço de Regularização de Território Quilombola)	2:00 horas
		Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária - SR-03	1:15 hora
		Diretora Nacional de Regularização de Territórios Quilombolas – INCRA-BSB	1:30 hora
	Comunidades Quilombolas	Lideranças de Timbó	4:00 horas
		Liderança da Comissão Estadual (Castainho)	2:30 horas
Moradores de Timbó		3:00 horas	
STR	Moradores de Castainho	1:00 hora	
	Liderança da Comunidade de Serrote do Gado Brabo*	0:50 minutos	
	Representante do STR de Garanhuns Representante do STR de São Bento do Una**	registro escrito	
<b>Observação Livre Direta</b> (parte gravada em áudio e registro através do diário de campo)	I Encontro Estadual da Política Nacional de Regularização dos Territórios Quilombolas (em Garanhuns)	Lideranças Quilombolas, Técnicos das SRs 03 e 29, Represent. INCRA Nacional, DFDA-PE, Representantes de STRs, Comissão Estadual Quilombola	8:00 horas
	Discussões internas de trabalho	INCRA SR-03 DFDA-PE INCRA Brasília	registro escrito
	Trabalho de campo da SR-03 em Timbó	Técnicos do INCRA e comunidade	Registro escrito

\* Entrevistado por se tratar de uma liderança que possui estreita relação com as comunidades pesquisadas;

\*\* Entrevistado por ser um Sindicato que vinha mantendo uma interlocução com as lideranças de Timbó e Castainho no tocante à execução da política de Previdência Social para quilombolas, via STR;

As entrevistas semi-estruturadas seguiram um roteiro orientado a partir dos principais aspectos de interesse definidos na pesquisa, os quais teriam como premissa buscar identificar:

a) participação e objetivos dos atores perante a instituição/grupo identitário que representam relativamente às questões da política pública de desenvolvimento agrário (com ênfase na de regularização fundiária); b) estrutura e status da instituição/grupo no contexto da relação com

a identidade étnica e da aplicação de políticas públicas com foco na etnia quilombola; c) tipos e formas de relacionamento com outras instituições e grupos; d) nível de conhecimento dos atores quanto à política pública analisada e quanto ao “outro”, ou seja, conhecimento do grupo étnico para com o institucional (formal) e vice-versa.

Vale ressaltar ainda que as entrevistas realizadas com os (as) técnicos (as) do INCRA Nacional, e posteriormente com os (as) técnicos (as) da SR-03 em Recife, foram aplicadas de forma coletiva, onde todos poderiam comentar livremente sobre os temas em questão. Já com relação às entrevistas feitas com o Diretor da Divisão de Estrutura e Ordenamento Fundiária da SR-03, com a Diretora Nacional de Regularização e com as lideranças comunitárias, todas foram aplicadas individualmente e com garantias de que não seria exposto ou divulgado o que não lhes conviesse.

Seguindo esse raciocínio, foram aplicadas entrevistas com lideranças do Movimento Quilombola e do próprio Timbó. A partir da unificação dos dados das entrevistas com as informações coletadas utilizando a técnica da observação livre, busquei identificar alguns pontos que pudessem ser correlacionados com o perfil da comunidade, de modo a nos dar algumas pistas de como estão ocorrendo as relações que envolvem a representatividade e os interesses das lideranças em função do contexto geral em que se encontra a comunidade perante a política de regularização fundiária. Para tanto foi destacado o perfil da comunidade e das lideranças com base nos seguintes aspectos:

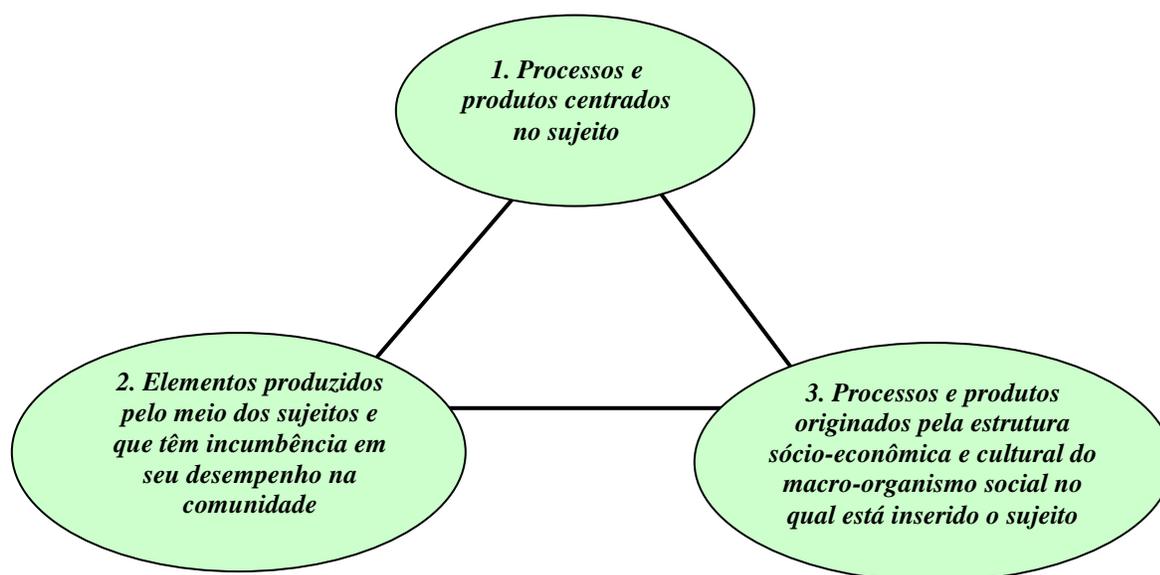
**Tabela.5**

**Proposta de Relação entre os Perfis da Comunidade e das Lideranças**

Perfil da comunidade	Perfil da Liderança Quilombola
1- Localização e origem (resumido);	1- Histórico da participação e objetivos defendidos em nome da coletividade
2- Principal componente de afirmação do discurso étnico;	2- Condições estruturais de que dispõe para fazer e integrar o movimento quilombola
3- Estrutura física e sócio-econômica que a torna objeto de determinadas políticas;	3- Políticas implantadas na comunidade
4- Institucionalidade (perfil das associações ou outras instâncias de organização social);	4- Relações estabelecidas com o movimento estadual, com outras lideranças e com os agentes públicos
5- Status do processo de regularização perante o INCRA.	5- Confiança na política de regularização
	6- Status da regularização a partir do olhar da liderança

A partir de uma correlação direta entre esses dois perfis, a qual foi interpretada à luz do referencial teórico utilizado, foi possível elaborar algumas considerações que ajudam a elucidar os problemas colocados pela pesquisa.

Somou-se ainda aos dados obtidos a partir dos instrumentos de campo, uma gama de material secundário baseado nas legislações e instruções normativas que regem a estrutura operacional do INCRA/MDA, bem como nos registros sobre o histórico da participação do Movimento Quilombola do Estado. De posse de todo esse material, utilizei como esquema metodológico de organização para a análise das informações, a “*técnica da triangulação na coleta de dados*” proposta por TRIVIÑOS (1995), o qual apresenta a seguinte lógica:



Entendo como expressão dos pontos elencados no esquema acima respectivamente:

- 1- ***Pelo pesquisador*** (percepções: entrevistas, comportamentos e ações dos sujeitos obtidos a partir da observação livre). ***Pelo próprio sujeito*** (autobiografia, confissões, cartas, documentos produzidos pelo sujeito, fotografias, etc);
- 2- ***Documentos*** (Internos e Externos). ***Instrumentos Legais*** (leis, decretos, regulamentos normativos, regimentos, etc);
- 3- ***Modos de Produção*** (produção agrícola de subsistência, meios de produção que se relacionam com a identidade étnica / “cultura quilombola”, uso e acesso à terra) Forças e relações de produção que configuram a relação entre classes sociais.

Acrescento, por fim, que uma maior importância será dada ao entendimento do atores a partir das entrevistas e observações diretas, seguindo o raciocínio de GLUCKMAN (1916) citado por Velsen, segundo o qual: *“registros de situações reais e de comportamentos específicos têm sido transportados dos diários de campo do pesquisador para as suas descrições analíticas, não como ilustrações aptas das formulações abstratas do autor, mas como parte constituinte da análise.”*, Velsen viu essa lógica como uma forma de *“análise situacional”*.

### ***3.4 A Escolha do Objeto e a Entrada no Campo de Pesquisa***

A escolha do objeto de estudo e do campo a ser pesquisado deve-se a uma experiência profissional e pessoal vivenciada perante as comunidades quilombolas de Pernambuco e perante a própria Política Pública do MDA. Do ponto de vista profissional, trabalho junto ao Convênio de Cooperação Técnica PNUD/MDA, como consultor técnico do Programa Garantia-Safra<sup>43</sup> em PE, onde atuo desde o ano de 2006. Essa condição me proporcionou ao longo dos últimos anos um contato permanente com diversas lideranças e representantes da Comissão Estadual Quilombola, os quais possuem interesse em discutir a política. Também em virtude da consultoria, tive muita facilidade em ter acesso à máquina administrativa do INCRA e do MDA em Pernambuco e Brasília. Ainda com relação à minha atuação profissional, tenho convivido com a maioria das lideranças quilombolas desde o ano de 2003, através de uma atuação militante apoiando a realização de projetos de desenvolvimento sustentável em parceria com a Djumbay<sup>44</sup>, SEPIR e MDA no Estado.

Do ponto de vista pessoal, a escolha foi influenciada por eu ser natural de Garanhuns, e por conhecer e acompanhar a realidade da comunidade pesquisada há vários anos. Acredito que, ao mesmo tempo em que essa intimidade prévia com o objeto me facilitou a entrada no campo, ela também me limitou em alguns aspectos, mas nada que não pudesse ser contornado pela escolha adequada do método de investigação. Foi também por esse motivo que optei por não realizar um estudo etnográfico nessa comunidade.

---

<sup>43</sup> Programa ligado a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, que visa a contribuir para a melhoria de vida dos agricultores familiares na região da SUDENE, por meio da oferta de um instrumento de seguro público que, aliado a outras políticas, minimize o risco da produção agrícola e promova a convivência com o Semiárido.

<sup>44</sup> ONG oriunda do Movimento Negro Unificado, que atualmente coordena o Consórcio Municipal das Comunidades Quilombolas do Agreste de Pernambuco.

Lembro ainda que minha primeira experiência de pesquisa científica, como estudante de graduação em Ciências Sociais se deu na condição de Bolsista de Iniciação Científica PBIC/FACEPE e CNPq no Projeto “*Mapeamento Sócio-Cultural das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado de Pernambuco*”, entre 1996 e 1998, sob a coordenação do Prof. Dr. Bartolomeu Tito Figueirôa de Medeiros. Na ocasião realizei minha monografia de conclusão de curso a partir de um estudo etnográfico na Comunidade de Conceição das Crioulas, no município de Salgueiro.

## **CAPÍTULO 4.**

### **A COMUNIDADE NEGRA RURAL DO TIMBÓ E SEU UNIVERSO DE RELAÇÕES E REPRESENTAÇÕES IDENTITÁRIAS.**

Este estudo adota a premissa de que existe um consenso quanto ao reconhecimento étnico da comunidade do Timbó, assim como da comunidade vizinha de Castainho, como Remanescente de Quilombo, em virtude dos estudos<sup>45</sup> históricos e antropológicos que já foram realizados na mesma. Sendo assim, a partir da legitimidade dos trabalhos realizados, selecionamos Timbó na condição de que a mesma se enquadraria na perspectiva de uma pesquisa voltada ao entendimento das relações em um quilombo oficialmente certificado e reconhecido pela política de regularização fundiária. Por esse motivo, este capítulo não teria como objetivo adotar uma abordagem de laudo pericial, mas sim poder situar a comunidade conjuntamente dentro do tema da pesquisa, de modo a proporcionar as condições necessárias para o entendimento de como se processam as negociações e articulações em torno da política de desenvolvimento agrário e de como os atores sociais envolvidos com essa questão se inserem socialmente nas relações de poder, desigualdade, solidariedade, competição, etc.

Na medida em que a pesquisa procura estudar a relação existente entre o componente étnico e as políticas públicas, o importante será destacar quais são os principais aspectos contidos nessa comunidade que demandam o acesso a determinadas ações governamentais, e como as lideranças utilizam o discurso da etnicidade ou outras estratégias para captar essas políticas. Partindo desse raciocínio, quero levantar alguns elementos do contexto em que se dão as relações entre os atores sociais que interagem com o universo político-identitário da comunidade do Timbó, a partir de uma apresentação mais detalhada das particularidades que compõem o campo dessas relações e identificar os níveis de organização social existentes e os estilos de lideranças que se relacionam com essas organizações. Todavia, antes de iniciar essa análise, cabe aqui fazer algumas ressalvas de cunho metodológico.

---

<sup>45</sup> Um primeiro estudo foi realizado pelo historiador João Monteiro em 2005, por intermédio da FCP. Um segundo estudo, de conotação mais antropológica e de acordo com as exigências feitas pela IN 49 do INCRA, está sendo concluído pelo antropólogo do INCRA Johnny Cantarelli, o qual apesar de inconcluso já aponta cientificamente a legitimidade da comunidade como remanescente de quilombo. Sobre o Castainho, resalto o relatório social, histórico e antropológico realizado pela antropóloga Vânia Fialho, o qual serviu de base para a Titulação da Comunidade feita no ano de 2000, por intermédio da Fundação Cultural Palmares.

A primeira ressalva seria no sentido de informar que apesar de a análise estar focalizada na comunidade do Timbó, para a pesquisa considerou-se importante ouvir e buscar informações também nas comunidades circunvizinhas<sup>46</sup>, bem como colher depoimentos de outras lideranças ligadas diretamente à Comissão Estadual Quilombola, uma vez que essas lideranças possuem uma relação direta com a questão da luta por direitos e com as articulações realizadas em favor da conquista de políticas públicas para todas as comunidades do Estado. Nesse sentido, será avaliado também como o Timbó tem negociado sua participação junto à institucionalidade das representações estaduais e nacionais dos grupos quilombolas.

A segunda ressalva metodológica está em explicar que, assim como a pesquisa considerou a Senhora Givania Maria da Silva como uma “interlocutora protagonista” para explicar o panorama nacional da política para quilombo, também o Senhor Expedito Ferreira da Silva será considerado o “interlocutor” a apresentar o contexto da luta quilombola da Comunidade do Timbó. Apesar da existência de diversas lideranças na comunidade, a escolha de Expedito como um protagonista para a pesquisa se deu na medida em que ele é reconhecido como o principal representante institucional<sup>47</sup> e militante da causa quilombola. Também seria ele um dos principais articuladores em favor do processo de regularização fundiária do Timbó como território quilombola.

#### ***4.1 Perfil da Comunidade Remanescente de Quilombo do Timbó.***

Quanto às fontes de informação utilizadas para apresentar a comunidade, será amplamente utilizado o “Relatório da Situação de Regularização do Território Quilombola de Timbó” (2009), elaborado pelo antropólogo Johnny Cantarelli, analista em reforma de desenvolvimento agrário da SR-03 e um dos técnicos responsáveis pela elaboração do RTID dessa comunidade. Outra importante fonte de informação será o registro feito através das

---

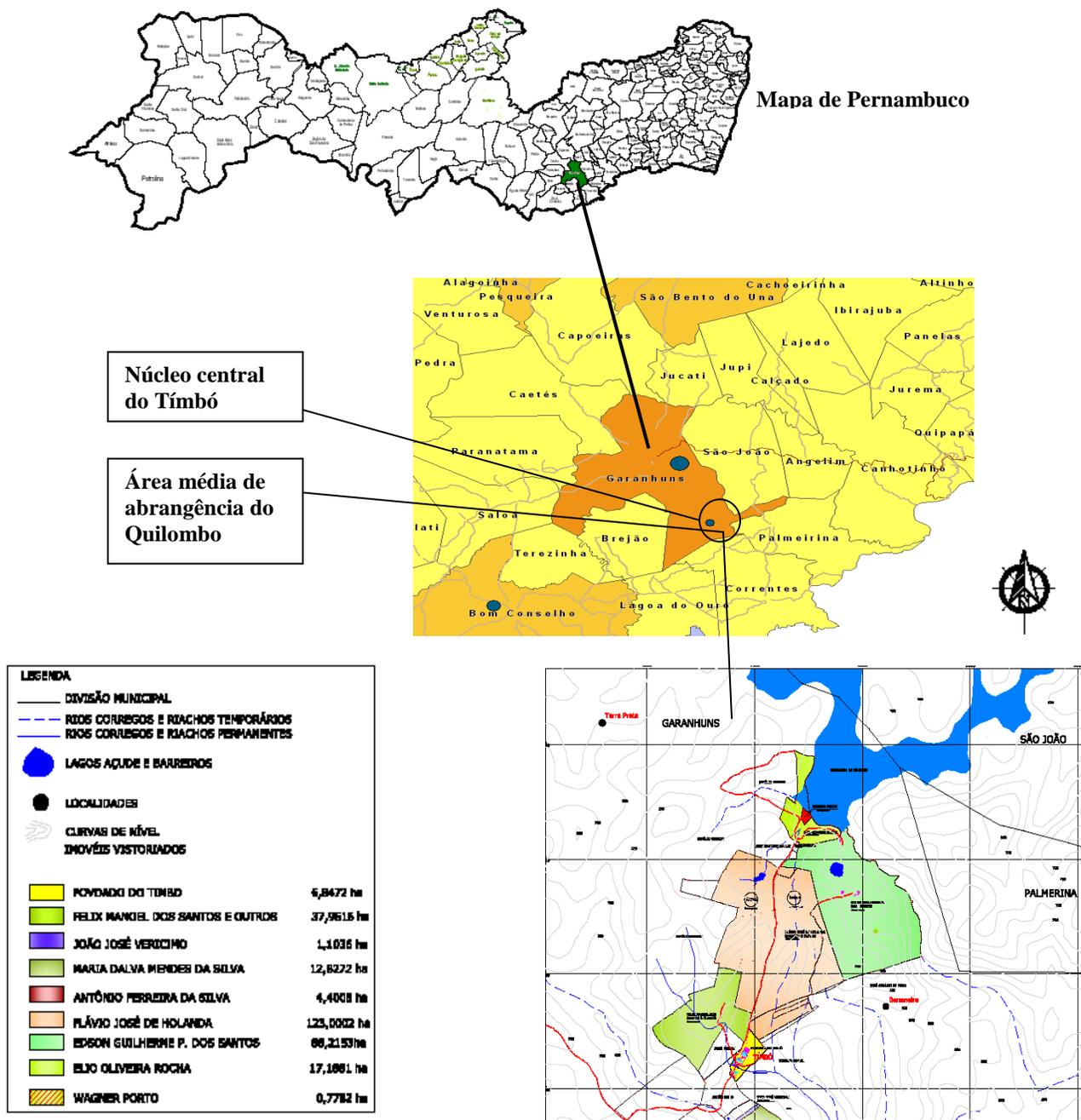
<sup>46</sup> Considerando um perímetro territorial contínuo nessa região do Município de Garanhuns, é detectada a existência de 06 (seis) comunidades quilombolas distintas e vizinhas entre si. São elas: Castainho, Estivas, Estrela, Tigre, Caluete e Timbó.

<sup>47</sup> No sentido de ser presidente da Associação Quilombola, membro da Comissão Nacional Quilombola – CONAQ, e principal interlocutor da comunidade quanto às políticas públicas voltadas para quilombos que são promovidas pelas instâncias governamentais (municipal, estadual e federal). Junto com as lideranças das Comunidades de Conceição das Crioulas e Castainho, ele é uma das mais antigas a participarem do Movimento Quilombola no Estado de Pernambuco.

gravações em áudio e em diário de campo através do contato direto com as comunidades e lideranças da região.

A comunidade do Timbó localiza-se no município de Garanhuns, a 240 km da capital Recife. Apesar de pertencer ao município de Garanhuns, o território pleiteado pela comunidade também abrange os municípios de Palmeirina, São João e Correntes.

**Figura.2 Mapas de Localização da Comunidade do Timbó.**



Fonte: INCRA – SR03, Divisão da Estrutura e Ordenamento Fundiário  
Setor de Cartografia – F2.

De acordo com o mapa apresentado, percebemos que o INCRA identificou nove propriedades com registros cartoriais dentro do suposto perímetro delimitado como área quilombola. Não obstante, de acordo com a pesquisa de campo, foi registrada a existência de um total de doze (12) Sítios<sup>48</sup> distribuídos por esse perímetro, que corresponde a área onde as famílias quilombolas vivem e exercem suas atividades agrícolas, seja como posseiros/arrendatários desses proprietários identificados, seja em pequenas áreas particulares ou na área coletiva do núcleo do Timbó.

Apesar de haver laços de ligação direta entre esses sítios, comprovando o pertencimento a um mesmo território, todos possuem denominações e limites físicos próprios. O Sítio Timbó em si, pode ser considerado como um ponto central da comunidade (núcleo), caracterizado pela existência da Igreja de Nossa Senhora de Nazaré, e o seu território é reconhecido como sendo a “Terra da Santa”.

Até a conclusão da pesquisa não se tinha ainda um número preciso de famílias quilombolas que habitam o território, mas, segundo estimativas dos líderes comunitários, existem aproximadamente 170 famílias residindo na comunidade.

Do ponto de vista da sua origem histórica, sabe-se que toda a região do quilombo de Timbó, assim como a de todos os quilombos de Garanhuns, pertenceu à sesmaria de Domingos Jorge Velho e também teria sido uma área de influência do Quilombo dos Palmares.

O mito de origem étnica da comunidade está diretamente ligado à figura de um ancestral conhecido pelo nome de José Vitorino, e interpretado como sendo o fundador e principal povoador da localidade. Atribui-se a ele a compra da pequena área de terra que foi doada à Igreja de Nossa Senhora Nazaré, que seria um dos símbolos religiosos que caracterizam a comunidade.

---

<sup>48</sup> Conforme definição do presidente da associação do Timbó esses sítios são: Timbó, Peri-Peri, Azevém, Inhumas, Bananeira, Cavaco, Terra Preta, Fumo Brabo, Cotovelo, Jenipapo e Cachoeira Dantas. O relatório em elaboração do INCRA não confirma Cachoeira Dantas como pertencente ao Território.

### Figuras 3. Registro Fotográfico do Núcleo do Timbó.



Fotos: José Alfredo S. Jr.

Igreja de Nossa Senhora de Nazaré do Sítio Timbó. A Associação Quilombola reivindica seu tombamento, alegando que a mesma possui mais de 300 anos de existência. **Foto.1-** vista lateral da igreja e panorâmica do núcleo do Sítio Timbó. **Foto.2-** vista frontal da Igreja; **Foto.3-** parede dos fundos da igreja apresentando o detalhe da utilização da técnica de construção em tijolo manual, toda em adobe manual, sem uso do cimento, característico das antigas construções. **Foto.4-** Placa afixada na fachada frontal da igreja, registrando a visita da Embaixadora Dulce Pereira e reconhecendo a identidade quilombola da comunidade.

Na referência que os moradores têm na figura do José Vitorino e de outros antepassados negros que são tidos como escravos fugidos, percebe-se a força mítica do discurso de pertencimento à etnia, caracterizado pela expressão “Negros do Timbó” que é dita pelos moradores locais e reconhecida também por aqueles que são de fora da comunidade. Sobre este mito do povoamento CANTARELLI (2009) acrescenta:

*O mito de origem versa sobre a existência de um negro escravo, José Vitorino de Anchieta, que no século XVIII teria fugido da Bahia e habitado a região,*

*trabalhando como homem livre no início da povoação de Garanhuns. Mais tarde, descoberto pelo seu antigo “dono”, já teria juntado o suficiente para comprar a sua alforria.*

Como evidência histórica relacionada à formação da consciência étnica da comunidade, surge o papel desempenhado por um dos mais conhecidos moradores do local (já falecido), de nome José Prachedes de Brito. Ele foi um funcionário público do Estado, homem muito religioso que cuidava da igreja do Timbó e era considerado pelos moradores como um sábio na região. Segundo o líder comunitário Expedito, José Prachedes foi um pesquisador autodidata da descendência negra da região e já nas décadas de 60 e 70 tinha o hábito de ensinar e conscientizar os moradores, principalmente os jovens, sobre as suas reminiscências africanas. Nesse aspecto Expedito relata:

*O José Prachedes começou fazendo a história e passando pra gente as nossas descendências, que nós éramos negros africanos. Ele explicou que foi uma emigração feita pelos colonizadores, falando da colônia portuguesa que a gente não tinha interesse em saber daquilo, não era por raiva, é porque é estranho.*



Foto: José Alfredo S. Jr.

Foto do Sr. José Prachedes com o Papa João Paulo II, na ocasião em que o mesmo esteve em Roma. Essa foto se encontra até hoje exposta em um dos altares laterais da Igreja de Nossa Senhora de Nazaré, no Timbó.

Questionado se a aceitação da qualificação de sua comunidade como negra pelos moradores do Timbó não teria se dado por influência direta do Sr. José Prachedes, fazendo dele o responsável pela consciência quilombola do grupo, Expedito explica:

*Ele foi responsável pela consciência negra em expressão, orientação. Negros, todos nós somos desde o nascimento. Nós sempre fomos conhecidos como "Negros do Timbó", tanto que onde você chegasse, quando se falava no Timbó, dizia os "Negros do Timbó". Devido os negros do Timbó ter muito preparo, ser muito seguro, era considerado uns negros tão valentes quanto os do Castainho. Então nós éramos*

*respeitados por uma coisa que a gente não gostava.*

Importante observar que essa definição de reconhecimento de grupo dada pela liderança entrevistada, também foi identificada por outros moradores do local e das comunidades circunvizinhas, tanto pelo estudo realizado através do antropólogo do INCRA, quanto através das próprias observações feitas nessa pesquisa. Nesse sentido, uma primeira correlação teórica que poderia ser feita, remete-nos à definição de “*auto-atribuição*” e “*atribuição por outros*” dada por BARHT (2000:p.32)

*A atribuição de uma categoria é uma atribuição étnica quando classifica uma pessoa em termos de sua identidade básica, mais geral, determinada presumivelmente por sua origem e circunstâncias de conformação. Nesse sentido organizacional, quando os atores, tendo como finalidade a interação, usam identidades étnicas para se categorizar e categorizar os outros, passam a formar grupos étnicos.*

É nessa linha de pensamento de Barth que o estudo interpreta a noção de **grupo étnico**, aliando-se, porém, a outros autores que trabalham a questão da identidade, tais como Max Weber. Este em sua clássica obra “Economia e Sociedade” expõe a noção de **identidade étnica**, que “consiste no sentimento de pertencimento a um determinado grupo social, apoiando-se numa crença de origem comum e na construção de um repertório de elementos diacríticos”. Complementando o pensamento de Weber, Arruti (1997:p.23) faz a seguinte análise sobre a assunção da identidade:

*As diferenças que podiam até então distingui-los da população local na forma de estigmas passam a ganhar positividade e o próprio termo “negro” ou “preto”, muitas vezes recusado até pouco tempo antes da adoção da identidade de remanescentes, passa a ser adotado. 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 de 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.*

Uma segunda observação a ser feita sobre a fala da liderança é de que ela demonstra haver uma associação entre o Timbó e a comunidade do Castainho aos olhos de quem está de fora das comunidades. Esse fato denuncia a existência de laços de interação que geralmente são mantidos entre as comunidades quilombolas da região. Essa interação se configura como mais uma importante característica dos grupos étnicos quilombolas que acaba sendo utilizada por eles como uma estratégia de fortalecimento para conquistas das políticas públicas. Recordo que na fase de pesquisa, durante a observação do encontro realizado com o INCRA e o MDA em Garanhuns, envolvendo a participação de doze comunidades quilombolas do Estado e da Região, foi organizada uma passeata com objetivo de ocupar a sede da Prefeitura para protestar contra a paralisação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI nas comunidades do Timbó e Castainho. De imediato, todas as outras comunidades se uniram as essas duas que reivindicavam a política pública e foi necessário parar o encontro porque todos os participantes quilombolas deram prioridade ao apoio à manifestação e seguiram para a ocupação da Prefeitura de Garanhuns.

Resgatando esse comportamento do ponto vista da tradição interativa existente entre essas comunidades, Expedito relata:

*Aqui no Castainho tem gente que é nossa família. Juarez é da família de Dinda, que é do Timbó, e mora há muito tempo no Castainho. Dinda era uma pessoa que acolhia a gente antigamente, que quando vinha pra Garanhuns nós parava lá na casa dela pra fazer refeição, comer cocada.... e aqui, toda festa do Timbó Castainho esteve, e a festa do Castainho, que geralmente costuma fazer festa, não essa da mão preta, mas tinha festa na casa dos cidadãos que eram respeitados, e que de repente eles chamava a gente e sempre estivemos juntos. Timbó e Castainho sempre estiveram juntos.*

A agricultura de subsistência, a criação de animais de pequeno porte e a pecuária leiteira em pequena escala constituem as principais atividades produtivas da comunidade. No entanto, é elevado o percentual de famílias que vivem em situação de pobreza extrema e que

muitas vezes garantem sua sobrevivência a partir do programa “bolsa família” e aposentadorias. Assim como acontece na maioria das comunidades quilombolas, o Timbó enfrenta o problema da insuficiência de terra para o desenvolvimento adequado das atividades agropecuárias, obrigando muitas famílias a trabalharem como posseiros nas terras dos outros (na maioria não quilombolas) e dificultando a possibilidade de ampliação da produção de leite (para os poucos que têm gado), ou de conseguir uma produção excedente das principais lavouras cultivadas na região (feijão, milho e mandioca). Nessas condições torna-se muito difícil ampliar a renda das famílias.

Essa lógica de sobrevivência econômica nos leva a crer que as atividades produtivas se complementam com as políticas públicas (principalmente programas sociais), promovendo assim uma maior aproximação do cotidiano da comunidade com as ações governamentais, e consequentemente abrindo-se um espaço para que as lideranças, que fazem a mediação entre a política pública e a comunidade, possam demonstrar a importância vital do seu papel perante o grupo. Ressalto que esta função de mediador, também pode vir a ser encarada pela população como uma função de “provedor” de determinados benefícios. Nestes casos a liderança corre o risco de se afirmar ou se legitimar perante a comunidade com base no caráter “oportunista” do trabalho e não a partir do seu caráter “associativista”.

O fato de existirem diversos sítios distintos dentro de um mesmo território implica também na existência de mais de uma associação de moradores exercendo o papel de representante (ou mediador e provedor) da população local, e consequentemente existirá também mais de uma liderança institucional, que tanto pode ser de caráter “oportunista” quanto “associativista”. Durante o trabalho de campo da pesquisa foram identificadas três associações que atuam de forma diferenciada e em determinados aspectos podem se considerar como concorrentes ou conflitantes no território, embora a maioria dos habitantes dos diversos sítios tenha uma origem comum e transitem entre todas as associações.

Outra característica presente na lógica de funcionamento das associações seria a personificação das lideranças enquanto a própria associação, ou seja, apesar de haver uma diretoria “eleita/escolhida” para garantir uma gestão colegiada destas associações, existe também uma clara postura centralizadora em torno de uma única liderança principal, a qual passa a resolver praticamente todas as questões referentes a instituição. Questionados sobre esse fato, todas as lideranças afirmam que são contra esta postura centralizadora, e

acrescentam que o problema está na dificuldade em estimular o devido envolvimento de outras pessoas da comunidade com as questões coletivas e associativas do grupo.

Para o estudo em questão, analisei com maior detalhe a constituição e o trabalho da Associação Quilombola do Timbó, tendo em vista que esta estaria no centro da discussão de regularização fundiária, bem como seria a única que mantém relações diretas com o Movimento Quilombola. Todavia, não seria possível analisar o processo de regularização sem dedicar um olhar para a relação que a Associação Quilombola mantém com as outras duas Associações de Agricultores, bem como com as demais lideranças não institucionalizadas da comunidade. Uma vez que os líderes institucionalizados possuem posturas centralizadoras, é possível afirmar que as relações e discussões travadas entre eles, já refletem o que seria o relacionamento entre as próprias associações. Por este motivo, optei por avaliar essas relações no próximo tópico que trata exclusivamente do perfil das lideranças, me detendo agora na análise daquela associação que estatutariamente representa a questão quilombola, e que foi responsável pela solicitação de abertura do processo de regularização perante o INCRA.

A **Associação Quilombola do Timbó** foi criada em 2001, no mesmo ano em que foi emitido seu Certificado de Reconhecimento Pela Fundação Cultural Palmares. Ainda em 2001 essa associação pediu para que se iniciasse o processo de regularização fundiária à própria FCP, a qual na época ainda era legalmente responsável por essa ação. É interessante observar que, desde 1988 até os dias atuais, a regra é que as políticas sempre demoram muito para acontecer no Timbó. No entanto, a fundação da associação, a certificação e a abertura do processo de regularização, aconteceram quase que ao mesmo tempo no de 2001, causando uma verdadeira avalanche de acontecimentos repentinos na comunidade. Isso se deu em virtude de uma tentativa da FCP de agilizar ao máximo o atendimento da demanda de certificação e regularização para que o Governo Federal pudesse liberar políticas de investimento com ações que tinham recursos carimbados no orçamento da União, os quais só poderiam ser aplicados em comunidades reconhecidas ou tituladas. Esse fato ficou bem claro quando Expedito explicou como foi o processo de construção da associação:

*A palavra quilombola, quando surgiu, foi um pouco estranho porque é uma palavra científica, mas nessas alturas eu já tinha consciência porque eu já tinha estudado. Aí quando surgiu essa expressão a gente já tinha formado a associação. Formamos a associação em 1989 e ficamos com a associação formada, mas sem ter nada oficial. Nós éramos regidos pelo estatuto do patrimônio. Aí em 2000, nós fizemos o*

*novo estatuto e registramos em cartório (como quilombola). Antes, no nome tinha Associação de Moradores dos Negros do Timbó. Agora ficou Associação Rural Comunitária dos Remanescentes de Quilombo do Timbó e Adjacências.*

Perguntei então porque trocaram o termo “Negros” por “Remanescentes de Quilombo”, ou seja, minha intenção era saber de onde veio a orientação de trocar a categoria nativa pela científica e obtive como resposta:

*Foi porque nós tivemos uma instrução de Bernadete (FCP). Parece-me que nas políticas pública que Bernadete fazia parte, existia um artigo lá que só cobriria nesse aspecto, que a associação fosse dessa natureza, com esse ‘slogan’, e por isso foi que ia haver uma construção de casas no Timbó, uma barragem, e essa construção de casa não aconteceu e só a barragem que hoje tem água encanada em todo núcleo do Timbó, e agora todos já reconhece esse nome quilombola, inclusive a juventude.*

O fato é que depois desse processo de “instrumentalização” da FCP perante as comunidades reconhecidas na época, algumas políticas tiveram êxito, como no caso da barragem em Timbó, e outras não. Um exemplo clássico de ação frustrada se deu com a compra de máquinas de costura industriais, de tecnologia sofisticada, que foram doadas a diversas comunidades (Serrote do Gado Brabo, Guaribas, Angico, etc) e até hoje continuam subutilizadas ou já foram danificadas pela falta de uso. Esse é o exemplo clássico de políticas que são implementadas sem um planejamento participativo junto ao seu público-alvo e que têm como principal objetivo cumprir a meta de gastar o recurso destinado para tal.

Quanto à regularização fundiária de Timbó, a FCP iniciou um levantamento histórico, através de um historiador, porém não pôde avançar para a conclusão de um laudo antropológico que desse suporte à posterior Titulação, como havia ocorrido na comunidade de Castainho. Sendo assim, em meados de 2004, quando o INCRA já havia assumido o papel de titular as comunidades quilombolas, foi solicitada pela Associação do Timbó uma nova abertura de processo junto à autarquia. Esse processo foi aberto sob o número 54140.0004/2005-18. No entanto, houve problemas de ordens diversas, tais como: falta de experiência dos gestores na área; falta de profissionais (antropólogos) habilitados para atuar

nessa política; dificuldade de entendimento e compreensão das Instruções Normativas (16 e 20) e dificuldades jurídicas para contratação de profissionais externos à autarquia para realizar o serviço. Esses problemas fizeram com que somente em julho de 2008, após a realização de um concurso público e a nomeação de um antropólogo para instituição, a SR-03 conseguisse iniciar o trabalho de confecção do RTID do Timbó, que apesar de ter sido paralisado por alguns meses, encontra-se atualmente em fase de conclusão.

#### ***4.2 Perfis das Lideranças do Timbó***

Além de Expedito, foram mapeadas outras três lideranças<sup>49</sup> importantes para o estudo, que serão encaradas como informantes-chave para entender os indícios de um processo de faccionalismo que divide opiniões e interesses dos moradores da comunidade. Duas dessas lideranças são presidentes de associações de moradores de outros Sítios<sup>50</sup> pertencentes à comunidade. Desde sua fundação, essas associações vinham apresentando como principal foco de atuação a conquista de ações na área do desenvolvimento rural, muitas vezes buscando acesso a projetos do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário -MDA e participando do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR do município. A partir de algumas conquistas alcançadas pela Associação Quilombola do Timbó, e principalmente em razão da presença constante de técnicos do INCRA na comunidade, começou-se a perceber mais interesse inclusive com a incorporação de elementos da questão quilombola no discurso das lideranças ligadas a essas associações não quilombolas. Esse ponto será destacado posteriormente.

A terceira liderança não se vincula a nenhuma associação ou a organizações legalmente constituídas. Ela se trata de um dos mais antigos membros da comunidade, parente direto (tio) do líder Expedito e da grande maioria daqueles que nasceram no Timbó. Suspeita-se que em virtude de alguns atritos causados a partir da aceitação ou não de uma titulação coletiva do território conforme o que rege a IN-49<sup>51</sup> do INCRA, essa liderança vinha evitando o contato direto com técnicos e pesquisadores no local. Por esse motivo será feita uma breve

---

<sup>49</sup> Os nomes dessas três lideranças não serão revelados em virtude de não ter sido consentido pelas mesmas.

<sup>50</sup> Associações dos Sítios Terra Preta e Peri-Peri

<sup>51</sup> Art.24 da IN-49: O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

descrição do perfil dessa liderança, com base no estudo feito por CANTARELLI (2009:20). Segundo esse autor, a referida liderança *exerce um papel político, religioso e de curandeiro, que o torna bastante respeitado, sendo seu poder baseado na 'tradição' e 'carisma'*. Ainda segundo o autor, a pesquisa antropológica identificou que essa liderança foi uma das primeiras que passou a se colocar contra o processo de titulação do território, após o esclarecimento de que essa titulação seria coletiva.

É possível que haja um grande poder de influência por parte deste tipo de liderança carismática identificada por CANTARELLI. Conforme SOUZA (2002), ao citar como referência a obra de Max Weber, intitulada de “Os três aspectos da autoridade legítima” (1967), a autora destaca a caracterização desse tipo de liderança da seguinte forma:

*“A autoridade carismática, ainda segundo Weber, baseia-se na devoção afetiva e pessoal dos seguidores do “senhor” e nas dádivas de sua graça (carisma). Compreendem habilidades mágicas especiais, revelações de heroísmo, poder mental e de locução (...) o autor ainda acrescenta que “o costume tradicional do “prestígio” (carisma) funde-se com a crença na legalidade formal, a qual, em última análise, também constitui um hábito”.*

A partir do levantamento fundiário que foi iniciado antes da conclusão do estudo antropológico, ficou claro que vários outros quilombolas também passaram a se manifestar contra a titulação coletiva. Essa evidência remeteu o estudo a diagnosticar alguns aspectos que poderiam ter motivado alguns agricultores quilombolas a se colocarem contra esse processo.

O primeiro aspecto seria o fato de que algumas famílias já possuem um título individual de suas terras, que em sua maioria não ultrapassa oito hectares. Esses Títulos foram emitidos ainda na década de 80 por meio do Fundo de Terras do Governo do Estado - FUNTEPE, através de um programa antigo que tinha como objetivo a aquisição por meio indenizatório de pequenos lotes de terra e posterior doação para famílias de pequenos agricultores posseiros e/ou arrendatários da região. O resultado dessa política é que, para algumas famílias que foram beneficiadas na época e ainda não venderam suas terras, é preferível ter uma pequena área de terra em seu nome, individual, a ter uma grande área coletiva e gerida por uma associação quilombola.

O segundo aspecto da recusa poderia estar ligado à falta de confiança dessas famílias na Associação Quilombola do Timbó. Observa-se que todas as famílias que se mostraram

contra a titulação são moradoras de outros Sítios que diferem do núcleo central (Sítio Timbó) e esse fato evidencia ainda o terceiro aspecto, que seria a influência das outras associações no convencimento dessas famílias a não aceitarem a titulação. Em entrevista feita com os dois presidentes dessas associações, ficou claro que os mesmos não são adeptos da ideia de que o título coletivo fique em nome da Associação do Timbó, gerando assim um processo de faccionalismo e disputa pelo poder de quem tutelaria o título de posse na comunidade em um forte conflito de interesses entre moradores e associações do local.

Sob a ótica antropológica, esta situação remete ao trabalho de Thiago Ávila (2006) no qual ele fala sobre conflitos nas relações interétnicas contemporâneas entre indígenas, numa perspectiva que reflete um pouco o caso do Timbó. Para este autor o conflito seria consequência de uma estrutura política instável, tensa e conflituosa, mas que corresponde às dinâmicas sociais que conduzem o fazer político interno as aldeias. Segundo este raciocínio nos convém perguntar o que estaria então em jogo no conflito gerado entre os grupos políticos (lideranças e associações) do Timbó? E quanto à representatividade política do grupo no cenário interétnico da relação com o Estado, quem deve representar o povo do Timbó em situações de conflito territorial? Quem pode falar politicamente por todos?

Compartilho com o pensamento de que não cabe ao antropólogo, ou ao Estado responder a estas perguntas, e sim a própria comunidade. No entanto, procurarei trazer alguns elementos do cenário das relações estabelecidas entre as associações (líderes), a comunidade e o Estado, as quais demonstram não haver consensos entre os envolvidos com a questão da representatividade. Usando as palavras de ÁVILA (2006:p.167) diria que situações deste tipo *“adquirem conotações de conflito interétnico desenrolado em uma conjuntura político-social específica”*.

Em virtude desse conflito a pesquisa antropológica do INCRA foi interrompida e ficou decidido pela autarquia que seria feita uma nova abordagem a todas as lideranças da comunidade, bem como a apresentação e explicação do processo de elaboração do RTID em todos os Sítios que compõem o território, uma vez que no início dos trabalhos essa apresentação só teria sido feita na própria associação do Timbó e não teria sido possível contar com uma presença massiva das famílias que residem em outros Sítios.

A suspeita levantada pelo INCRA e pela própria liderança do Timbó foi de que o fato de muitos quilombolas não terem participado das reuniões de apresentação da proposta de

trabalho para a regularização fundiária gerou muitos boatos distorcidos (intencionalmente ou não) sobre como se daria a titulação das terras, segundo afirma o relatório de CANTARELLI (2009:p.21):

*Não se sabe em que circunstâncias, mas ocorreram diversos boatos pela comunidade: de que o INCRA tomaria as terras das pessoas; que quem aceitasse receber a comunicação estaria “assinando” a doação das terras; que o INCRA tomaria as terras dos pobres para dar aos ricos.*

Voltando a pensar nas questões da “ressemantização” da noção de quilombo expostas no início do trabalho, verifica-se, nessa situação, que o discurso da autoatribuição e, principalmente, da territorialidade ainda não estaria plenamente assimilado pelos moradores da comunidade. De certa forma, percebe-se pela fala dos técnicos que esse fato tem limitado a condição de aplicação da política governamental sob a alegação de que a comunidade não estaria preparada para a regularização. Obviamente, os técnicos têm razão se isso for pensado como uma aplicação fidedigna de uma interpretação engessada da Instrução Normativa – 49. Todavia, a mesma instrução apresenta aberturas interpretativas que permitem aos agentes públicos uma maior aproximação do viés científico acerca da etnicidade, ou seja, que não se prendam totalmente ao viés jurídico da autoatribuição / reminiscência.

Tecnicamente está posto uma situação complexa e de grande responsabilidade para a equipe de elaboração do RTID. A dificuldade em definir-se a questão da representatividade pode inclusive dificultar também a aceitação do mapa etnográfico elaborado pelo estudo antropológico, o qual deverá conter a disposição espacial da população quilombola, a qual poderá estar representada por grupos faccionais diversos.

Apesar de o roteiro para realização do laudo antropológico previsto na IN-49 contemplar os requisitos necessários para a compreensão étnica do grupo, independentemente de haver ou não a autoatribuição plena, existem dificuldades em dois momentos cruciais do processo: 1) no primeiro, relacionando a falta de autoatribuição com a noção de desmobilização política, institucional e militante das comunidades; 2) no segundo, que reside nas fases de regularização posteriores à pesquisa antropológica, quanto à questão da comunicação. Por exemplo, na fase das notificações para vistoriar os imóveis rurais (dos quilombolas e não quilombolas), geralmente o procedimento não é feito pelo antropólogo, e sim por outros técnicos que estariam mais focados em cumprir com os pressupostos

administrativos da IN, os quais, em alguns casos podem não se coadunar com a perspectiva antropológica contida no próprio roteiro de pesquisa. Nesse momento a comunicação que passa a ser estabelecida com as famílias assume uma conotação erroneamente interpretada por elas como ameaçadora, principalmente quando uma família já possui maior segurança de permanência na terra que ocupa (um título individual), por menor que seja a área por ela ocupada.

Percebe-se, assim, que ainda existe uma diferença interpretativa entre o que seria o “uso comum da terra” (a partir de uma prática construída nos preceitos da solidariedade entre as famílias) e “posse coletiva da terra” (a partir da prática advinda dos preceitos da própria política de regularização – Decreto 4887/2003). É fato que nem todos os quilombolas possuem a concepção da propriedade coletiva e extensiva a totalidade do que seria seu território por direito étnico, a ser demarcado pela equipe do INCRA. Enquanto alguns defendem a posse desse território mais abrangente, outros apenas esboçam o desejo de posse que se limita as pequenas áreas que ocupam atualmente.

No caso do Timbó a questão se torna mais complexa em virtude de que muitos quilombolas possuem inclusive o título individual das pequenas áreas que ocupam. Neste aspecto destaco uma fala do antropólogo da SR-03 com relação ao processo de recusa à propriedade coletiva por parte de alguns quilombolas, bem como relativo à representatividade das associações na comunidade, na qual ele comenta:

*“Existe uma descrença nos serviços públicos, então tem muita gente que acredita que esse processo não vai acontecer (...) só que quando a gente mostrou que de fato iria fazer, aí as pessoas se sentiram encurraladas, porque pensou, agora vou ter que abrir mão da minha terra (...) de acordo com alguns relatos que peguei na comunidade, para eles soa como a perda da autonomia, porque agora ele vai depender da associação (...) até porque eles acham que muitas vezes o presidente da associação pode não ter idoneidade para administrar o coletivo (...) a associação é vista como a porta de entrada dos indivíduos externos à comunidade, é como se fosse um captador de recursos, de programas sociais, mas não como algo que é a representação formal da comunidade, não como ente capaz de gerir a vida, a terra das pessoas”.*

Destaco então o que seriam os dois principais elementos político e social que podem não só dificultar, mas também podem comprometer a efetivação do que seria um processo ideal de “etnodesenvolvimento” para o Timbó, a partir da apropriação territorial pelos quilombolas. Seriam eles: 1) a questão da má representatividade associativa; 2) a não compreensão e conscientização da comunidade com relação à propriedade ou titulação coletiva do território.

Dessa forma, retomando o pensamento de (ARRUTI: 2005) quero destacar que a categoria jurídica aplicada pela IN-49, seguindo as próprias determinações do Decreto 4887, pode *incorrer em possíveis recuos analíticos em detrimento do cumprimento de um procedimento administrativo*. No entanto, é importante observar que o objeto central da política seria a regularização como instrumento de reconhecimento de direitos e não como elemento de conflito. Esta constatação remete a reflexão de Richard PRICE (1999), ao debater sobre a necessidade de se interpretar a defesa dos direitos étnicos a partir dos valores do próprio grupo em questão. Todavia a questão que se coloca é a seguinte: até que ponto seria possível identificar quais os valores e regras locais que melhor se aplicaria em compatibilização com a política pública? Ainda sobre este aspecto, e adentrando ao debate da antropologia jurídica, BOHANNAN (1973) discute sobre a concepção do jurista sobre as leis, em contraposição a análise do antropologista, pois segundo o autor:

*O estudante de Antropologia Legal, portanto, tem de tomar em consideração dois assuntos iniciais: descobrir, antes de mais nada, o que um povo considera que deva fazer; e, ao mesmo tempo, descobrir o que esse povo, na verdade, faz. No processo, descobrirá que alguns povos são muito rígidos, no que se refere fazer com que os indivíduos vivam de acordo com os ideais sociais; outros são negligentes (...) Os juristas e antropologistas, portanto, não se interessam muito por saber se, em um caso específico, uma pessoa viola a lei. Trata-se de algo a ser determinado pelos advogados e juízes; os juristas e antropologista legal preocupam-se em conhecer, em vez disso, as maneiras pelas quais a lei mantém as instituições da sociedade; o modo pelo qual as infrações da lei são definidos em relação aos demais ideais da cultura – ideais tão elevados que frequentemente não conseguem ser expressos verbalmente pelas pessoas que os adotam. (BOHANNAN, 1973:p.167-168)*

Acredito que esta citação se coaduna com o argumento levantado no capítulo-2 a cerca do uso do “Direito Alternativo” pelo “Direito Estatal”. Transportando o tema para uma situação prática, estamos falando de criar mecanismos para que o Decreto 4887 e consequentemente as Instruções Normativas, possam assimilar aspectos alternativos do ponto de vista nativo, como sendo elementos da norma positivista legal/jurídica. Todavia, se nos remetermos ao processo de construção do Decreto, detalhado no capítulo-1, perceberemos que houve uma louvável tentativa de incorporar estas categorias alternativas ao documento, a partir da participação das lideranças através de seminários, grupos de trabalho, consultas, etc. No entanto, seria impossível, naquelas circunstâncias, contemplar toda a complexidade e riqueza de regras e valores oriundos em todas as comunidades, até porque se trata de características muito específicas e que muitas vezes são particularidades únicas de uma determinada etnia.

Muito embora, entendo que se por um lado o Decreto 4887/2003 incorre na limitação ou engessamento de alguns aspectos, como por exemplo, quando no seu artigo 17º obriga-se a “*outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades*”, acrescentando em parágrafo único que “*as comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas*”, por outro lado o próprio Decreto no seu artigo 15º rege que “*durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação de suas terras*”. Neste sentido, em situações onde os interesses da comunidade sejam divergentes da prerrogativa do artigo 17º, não se deveria fazer cumprir o artigo 15º, e tentar, por exemplo, estabelecer uma titulação diferente da coletiva?

Uma última reflexão, sobre esta polêmica questão legal, consiste na afirmação defendida por algumas lideranças quilombolas de que a titularidade não coletiva poderia incorrer num possível enfraquecimento da própria coletividade do movimento quilombola, ao passo que contribuiria para a desunião e individualismo das famílias remanescentes em áreas tituladas. Não discordo de tal afirmação, muito embora acredite que a mesma não se aplica a todas as comunidades identificadas. É importante lembrar que as comunidades apresentam estágios diferenciados de organização social e associativa/institucional, de tal forma que nem todas estariam preparadas, ainda, para assimilar determinadas posturas defendidas e conquistadas pelo Movimento. Talvez, uma maior sintonia entre o trabalho da equipe de

elaboração do RTID e a própria Comissão Estadual Quilombola, pudesse permitir um diagnóstico dos estágios de organização social e diferenças culturais inerentes a cada comunidade, contribuindo assim para um melhor uso do direito alternativo de acordo com a especificidade dos quilombos.

É neste sentido que SOUZA (2001:p.61), trabalha a questão do “direito coletivo e cultural” baseado na “diferença” e na noção de “sujeito coletivo do direito”. Nesta discussão o autor explica: *“um dos dilemas que contrapõe os direitos coletivos aos direitos individuais é a universalização de direitos de ‘cidadania igual’ a grupos diferentes. O problema é complexo e polêmico, e se evidencia, por exemplo, quando o pertencimento étnico é a base de demandas por direitos reivindicados por diversos grupos, os quais possuem identidades culturais particulares em um Estado-Nação que comporta várias etnias em seu território”*. De acordo com este raciocínio, defendo que uma norma única e igual para todas as comunidades poderia inibir o potencial de desenvolvimento de suas diferenças positivas. Do ponto de vista prático, diria, por exemplo, que a Comunidade de Conceição das Crioulas ou do Castainho encontra-se em um estágio de organização que lhe permite tirar positivos proveitos da propriedade coletiva da terra, enquanto que o Timbó, pelo fato de ser “diferente”, poderia chegar a consciência coletiva partindo da própria lógica da propriedade individual, porém em favor do uso coletivo dos seus recursos naturais, por exemplo. Lembrando ainda que seja de responsabilidade das associações, com o apoio das suas representações no Movimento Social, fazer com que a coletividade seja construída a partir de uma legitimidade espontânea, e não necessariamente normativa.

### ***4.3. Conflitos e Disputas pela Legitimidade Associativa.***

Entrevistando as lideranças, observando algumas reuniões comunitárias e conversando com alguns moradores foi possível perceber claramente que não existe uma “fidelidade” dos sócios pela associação A, B ou C. Os quilombolas transitam entre todas elas, participando mais ou menos de acordo com os benefícios que as mesmas oferecem. É nesse contexto que reside o cerne da disputa entre as lideranças, onde cada uma tentará atrair o máximo de projetos para a sua instituição e com isso conseguir uma maior participação momentânea de sócios. Refiro-me à associação como sendo “do” presidente, porque na verdade as posturas centralizadoras nos levam a crer na existência de uma lógica tradicional de aceitação das

lideranças perpétuas. Praticamente não há renovação, e quando há, o novo presidente entra com a conivência do anterior e acaba sofrendo grande influencia por parte do mesmo, o qual pode decidir voltar a ocupar o cargo cedido.

Não obstante, creio que os conflitos, disputas e posturas centralizadoras não seria uma característica só da institucionalidade do Timbó, e sim da maioria das organizações sociais. Neste aspecto, DINIZ (2001:p.40) argumenta que “onde houver seres humanos organizados em sociedades existirão diferenças, diferenças estas que conduziram ao conflito”. Estes conflitos se apresentam como sendo um fenômeno de faccionalismo estabelecido entre as lideranças locais, estabelecido em torno da questão étnica e de representatividade. Segundo Vânia Fialho Souza (2002), analisar tal fenômeno “nos remete a um processo complexo, em que são acionadas categorias e subjetividades que não podem ser percebidas de maneira simplista”.

Para melhor demonstrar como está o quadro de disputa por legitimidade e participação da comunidade nas associações, farei aqui uma exposição das políticas e projetos existentes na comunidade, relacionando-os à área temática de cada grupo.

**Tabela.6**

**Distribuição das Políticas por Associação e Agente Financiador**

<b>Direcionamento da Política</b>	<b>AGENTES FINANCIADORES DA POLÍTICA</b>			
	<b>Gov. Federal</b>	<b>Gov. Estado</b>	<b>Prefeitura</b>	<b>ONG / STR</b>
Causa Quilombola – Assoc. do Timbó	- PETI - Arca das letras - Abast. d'água - Reg. Fundiária		- Merenda escolar	- Des. Institucional
Causa da Agricultura Familiar – Assoc. Agricultores (Peri-Peri e Terra Preta)	- Pronaf; - Garantia-Safra	- Terra Pronta; - Distribuição de Sementes	- Apoio para a festa da Cavalgada	
Independentes, sem ligação direta com as Associações	- Bolsa Família - Luz para Todos - FUNASA	- FUNTEPE	- Estradas - Saúde - Transporte escolar	
Para Agric. Familiar, conquistadas pela Assoc. Quilombola		- Apoio do Pró-rural		- Caprinocultura - Seg. Alimentar horta
Em disputa entre as Associações	- Cesta Básica	- Assist. Técnica do IPA	- Participação no CMDRs	- INSS / aposentadoria.

Pensando as políticas e programas deste quadro, em termos de ações de resultado a curto, médio e longo prazo e entendendo que, via de regra, as ações de curto prazo são aquelas de maior aceitação e procura, é possível ter uma noção de como ficaria a distribuição dos sócios nas associações. Dentre as políticas em favor de ou conquistadas a partir da causa quilombola, somente o abastecimento d'água e a caprinocultura seriam projetos mais visíveis e de impacto rápido. Porém, a caprinocultura se resume a um projeto em parceria com a Cáritas/CPT que ainda contempla um número muito limitado de famílias, enquanto que a política de abastecimento aconteceu há seis anos e já não rende muitos créditos para a associação. Assim sendo, a diretoria da Associação Quilombola deverá se esforçar para dominar as políticas que estão em disputa, bem como agilizar ao máximo a regularização fundiária, não esquecendo que antes precisará fazer um trabalho mais eficaz de conscientização das famílias quanto aos benefícios de se ter um título coletivo da propriedade da terra.

Por outro lado, as associações de agricultores utilizam ao máximo a vantagem de poder conduzir a política de crédito rural (Pronaf), aração de terra (Terra Pronta) e distribuição de sementes, como forma de ampliar sua legitimidade e poder de coerção perante os seus sócios, que também são os sócios da Associação Quilombola. A lógica é de que quanto maior for sua estratégia de legitimação a partir da prestação desses “serviços” de resultado imediato, maior será sua condição de assumir as políticas que estão em disputa ou enfraquecer aquelas que são de domínio da outra associação.

Em resposta ao descrito no parágrafo anterior, a liderança quilombola faz uma campanha de divulgação do alto índice de inadimplência que vem sendo gerado em virtude do não pagamento dos financiamentos do Pronaf na comunidade. A ideia seria provar que estaria havendo má gestão e má orientação da associação dos agricultores com relação ao crédito, acusando que há desvios de verbas, projetos mal elaborados, falta de assistência técnica e desvio de objetivos na utilização do empréstimo. E assim, a partir desse jogo de acusações e disputas a comunidade vai ficando enfraquecida do ponto vista de sua organização social e poder de persuasão perante os agentes financiadores externos de determinadas políticas. Em conversa com um dos Secretários Municipais da Prefeitura de Garanhuns, ele confessou que a disputa entre lideranças dificulta e às vezes descredencia a comunidade a ser contemplada com alguns projetos que viriam através da política pública municipal.

Quero aqui fazer uma breve comparação com as Comunidades de Conceição das Crioulas e Castainho, as duas comunidades que tem recebido mais investimento em políticas públicas no Estado e as únicas que já tiveram seus títulos emitidos. Conheço bem as duas e posso afirmar que os conflitos se dão em sua maioria entre a comunidade e fazendeiros, enquanto que internamente as desavenças são mais controladas. Essa característica faz com que ambas mantenham melhores relações com os agentes externos, sejam eles ONGs, sindicatos, governos, agências da cooperação internacional, etc. Diante disso, desejo afirmar que a identidade étnica não seria a única responsável pela conquista das políticas e direitos, mas estaria acompanhada do nível de organização social e institucional das comunidades, que possibilita as condições mais favoráveis para o investimento público.

Estudiosos do tema como ARRUTI (1997: p.22) mostram que a partir da união e organização dos membros da comunidade em torno da valorização da questão quilombola, as pessoas passam, nas palavras do autor *a ser reconhecidas como símbolo de uma identidade, de uma cultura e, sobretudo, de um modelo de luta e militância negra.*

Parece que essa união ainda não se faz totalmente presente no Timbó e em muitos momentos a impressão é de que o modelo ideológico de representação que impera entre algumas lideranças seria aquele mais relacionado ao que o autor citado denomina como *relações arcaicas de produção e reprodução social, aos misticismos e aos atavismos próprios do mundo rural.* Esses modelos ainda estão muito presentes nas associações de produtores rurais, as quais não incorporam efetivamente o discurso da defesa dos direitos étnicos, provoca uma incapacidade de haver a militância efetiva pela causa negra, dificultando cada vez mais as chances de que o grupo étnico venha a ocupar espaços dignos na política local, diante dos órgãos e políticas governamentais. Por outro lado, apesar dos antagonismos entre associações, o próprio processo de integração social vivido pela comunidade a partir de suas relações econômicas, produtivas e com as políticas públicas, acaba por exacerbar a existência institucionalizada da identidade étnica presente no Timbó.

Recentemente, como técnico do MDA, passei por duas experiências que reforçaram ainda mais essa constatação. Tanto no Timbó quanto em Conceição das Crioulas foi necessária uma intervenção minha, como consultor do Programa Garantia-Safra, para discutir alguns problemas em relação à adesão dos agricultores quilombolas ao Programa. Ao chegar ao município de Salgueiro, deparei-me com uma situação em que as lideranças da comunidade

quilombola já haviam feito uma articulação com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais STR e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural -CMDR locais, no sentido de que estes fizessem uma mobilização junto às demais associações rurais em favor da inclusão dos quilombolas, que poderiam ser excluídos do programa por um erro de interpretação da comissão municipal. Dessa forma, não foi difícil contornar a situação e a comunidade acabou tendo seu pleito totalmente atendido. Numa situação muito semelhante ocorrida em Garanhuns, onde havia uma disputa por cotas entre os distritos rurais do município, ficou visível que a comunidade do Timbó vinha sendo prejudicada em virtude de uma disputa interna sobre qual associação seria responsável pela seleção dos agricultores da comunidade, ou seja, enquanto Castainho disputava as cotas com as outras comunidades, o faccionalismo do Timbó fazia com que essa disputa ocorresse internamente, ocasionando a opção do município por não incluir mais a comunidade no Programa enquanto houvesse discordância e brigas entre suas próprias associações.

Algo semelhante esteve prestes a acontecer com o processo de regularização fundiária, em virtude dos impasses e conflitos já explicitados, pois como afirmou o relatório da SR-03 sobre o processo, a situação era a seguinte:

*O fato é que os trabalhos encontram-se paralisados. A equipe se dispõe a continuar prontamente o trabalho desde que se apresente com maior clareza o querer da comunidade... a execução dos trabalhos de identificação gerou medo, insegurança, ameaças pela comunidade. Não queremos realizar uma regularização territorial e determinarmos com isto o conflito eterno entre as famílias que serão obrigadas a habitar um mesmo espaço territorial.*

Somente após a realização do Encontro Estadual sobre a política de regularização quilombola, organizado pela Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário, foi possível estabelecer um diálogo entre a Coordenadora Nacional da Política (Givania Maria), a equipe técnica do SR-03 e algumas lideranças quilombolas da comunidade. Nessa ocasião, foi possível pensar novas estratégias para amenizar os impasses e retomar os trabalhos de regularização no Timbó.

Quero demonstrar com esses exemplos, que, em situações desse tipo, o fator preponderante para garantir a execução da política não é a identidade étnica reconhecida nem o status da necessidade que a comunidade atravessa, mas sim a capacidade que as lideranças

possuem para se articular harmonicamente em torno da construção de um cenário favorável que facilite a execução da ação no seu território.

Por fim, concluímos que nesta breve definição empírica do quilombo do Timbó, fica evidente que os principais elementos culturais do grupo estariam caracterizados pela ruralidade, a forma camponesa de convívio e adaptação ao espaço, a terra de uso comum observada no núcleo da comunidade, a presença de conflitos e antagonismos vividos pelo grupo e, finalmente, mas não exclusivamente, uma mobilização política definida em termos da autoafirmação quilombola. Esses seriam os principais componentes identificados pelo estudo, os quais me proponho a analisar no próximo capítulo à luz da questão agrária, como tema estruturante da Política Nacional de Reforma Agrária e de fortalecimento de agricultura familiar (PNRA e PRONAF).

## **CAPÍTULO 5.**

### **O CONCEITO DE IDENTIDADE ÉTNICA QUILOMBOLA NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Partindo do pressuposto de que a associação entre quilombo e questão agrária tornou-se necessária para o entendimento do tema desta pesquisa, a proposta analítica deste capítulo é indicar, em linhas gerais, alguns enfoques de conceitos clássicos e atuais referentes ao tema “Campesinato e Agricultura Familiar” presentes no debate das ciências sociais no Brasil. Isso será colocado em contraposição à interpretação que vem sendo atribuída a uma categoria específica de agricultores familiares, que assumem sua identidade étnica como quilombolas, a partir dos preceitos da ressemantização do conceito de “remanescentes” definidos na abordagem teórica deste trabalho. A intenção seria proporcionar um melhor entendimento das proposições defendidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que utilizou e ainda utiliza elementos teóricos dessas linhas de estudo na construção de suas políticas de atendimento às demandas provindas dos grupos sociais aqui pesquisados.

Nesse sentido, serão apresentados alguns tópicos relevantes do debate conceitual acerca da categoria “Agricultor Familiar”, demonstrando que a mesma, da forma como é vista pela política pública, possui relações evidentes com os estudos clássicos que definem o conceito de “Camponês”. Caberia então ver alguns indícios de como esses conceitos se misturam à nova interpretação dada aos “Agricultores Quilombolas”.

É com base nesse processo de interpretação das relações sociais estabelecidas no campo da agricultura familiar e da incorporação de elementos étnicos ao entendimento dos modos de vida rural, que a pesquisa em questão busca apontar algumas conseqüências da implementação de políticas públicas voltadas aos quilombolas. Os principais atores sociais observados como protagonistas dessas políticas seriam os técnicos e gestores públicos, os próprios agricultores quilombolas, suas lideranças e os movimentos sociais que os representam.

### ***5.1. A Essência do Debate Conceitual***

Antes de me aprofundar na análise conceitual do tema, acredito ser importante ressaltar que ela independe do contexto mítico de formação da comunidade do Timbó estar calcado numa noção de fuga. Compartilho da afirmação de alguns autores (Andrade; Treccani 1999:7 apud Arruti:2006, p.102), de que *a transição da condição de escravo para camponês livre é o que caracteriza o quilombo, independente das estratégias utilizadas para alcançar essa condição (fuga, negociação com os senhores, herança e outros)*. Com essa citação, esclareço que entendo a categoria de quilombo como sobreposta à de camponês. Todavia, é importante destacar que em muitos casos essa não parece ser a visão expressa nas políticas públicas, porque essas tratam dos temas “quilombo” e “campesinato” como se fossem categorias distintas e sem relação direta uma com a outra.

Entendo ainda que, na medida em que se tem como proposta trabalhar com as categorias de grupos e identidade de uma comunidade negra formada em sua maioria por agricultores rurais e se pretende entender sua relação com as estratégias de sobrevivência adotadas pelo grupo (organização social, acesso a políticas, produção), faz-se necessário relacionar essas categorias com o campo dos estudos sociais sobre a ruralidade, como forma de melhor compreender de que maneira ocorre a integração dessas estratégias com a aplicação de políticas voltadas ao desenvolvimento do meio rural onde os agricultores quilombolas conquistam sua sobrevivência.

De início, gostaria de ressaltar algumas falas dos presidentes das associações existentes na comunidade (associação quilombola e dos pequenos produtores rurais) e apresentar alguns elementos existentes na identidade cultural do Timbó, os quais servirão com base de análise deste capítulo. Destaco também que a coleta dos depoimentos aconteceu em meio ao contexto de discordância ou defesa dos informantes quanto à representatividade das lideranças. O momento crítico dessa discordância foi posterior à recorrência dos seguintes questionamentos na comunidade: quem seriam os “verdadeiros” quilombolas da comunidade? Quem teria, ou não, o direito de permanecer no território a ser regularizado pelo INCRA? O fato é que a chegada dos técnicos do INCRA na comunidade acirrou esse debate, o qual será apresentado por meio do conteúdo das entrevistas feitas com os representantes das associações.

Primeiro, relato o depoimento do presidente de uma das associações de pequenos produtores rurais. Na ocasião, o mesmo se queixava de estar sofrendo ameaças do líder quilombola de que perderia suas terras pelo fato de não ser quilombola:

*“o que a gente ouviu dizer é que o INCRA vai tomar nossas terras pra dar aos quilombolas... o outro lá (referindo-se a um representante da associação quilombola) já passou por aqui, parou em frente à casa e disse que essa vai dar uma casa boa pros quilombolas... e eu pergunto: se eu trabalho aqui há muitos anos, sou presidente da associação do Peri-peri, que os quilombolas faz parte, e a terra que é da minha mulher também é minha, então eu não sou quilombola também?”*

Importante esclarecer que o informante não se enquadra no perfil dos latifundiários ou dos fazendeiros existentes na região. Ele é um agricultor que veio de outro município, casou com alguém de uma família que já estava morando no Timbó e herdou dessa família um lote de terra de 6 hectares para cultivar. Como os seus cunhados não estão cuidando das suas partes de terra também recebidas com herança, ele foi se apossando dos lotes dos mesmos e atualmente trabalha em uma área média de 40 hectares, tornando-se assim um dos pequenos agricultores com maior área de cultivo na comunidade.

Dentro do mesmo contexto, pergunto ao presidente da associação quilombola como está sendo vista essa questão da identificação das famílias quilombolas da comunidade pela associação:

*“Quando você perguntar ‘Você se considera o que do Timbó?’, eles vão dizer o que é que se considera... vão falar e você vai sentir ele dizer assim: - eu sou “nego do Timbó”. Todos são meus primos, essas 175 famílias não adianta tá dizendo que é... é tudo família... é aí que mora o perigo de um contraste. Tá todo mundo se empurrando. Na hora que você bota a mão, eu aconselho: ‘Não bote; deixe que a gente se empurre e pare de empurrar’. Só quem tá de fora e é rejeitado mesmo é M... (referindo-se ao presidente da outra associação como sendo um forasteiro) ...ele pode até ser quilombola de outro lugar... quilombola mesmo é o F... que pertence às famílias e que de fato faz parte do território...”*

Está muito claro que existe uma disputa pessoal e institucional entre os presidentes. Todavia, o interesse aqui não seria identificar quem está com a razão, e sim perceber como o discurso da identidade é utilizado como forma de legitimação em favor de uma causa própria ou coletiva. Falas como essas, evidenciam que existe uma diferenciação de identidade declarada entre as lideranças entrevistadas. Fica evidente, também, que a questão da reminiscência é fator determinante do discurso de legitimidade étnica da associação quilombola.

Quanto à questão de afirmação das identidades, compartilho com o pensamento de WOODWARD (2000:p.09): *“a identidade é relacional e marcada pela diferença, e em muitos casos a diferença é sustentada pela exclusão; no entanto, a experiência vivida cotidianamente por indivíduos de identidades diferentes causa pontos em comum... assim a construção da identidade é tanto simbólica quanto individual.”*

Com base nas falas apresentadas e nessa definição do processo de construção da identidade, encontro alguns elementos que me permitirão identificar algumas características de grupo social que irei aqui denominar de *“Agricultor Familiar Quilombola”*. Todavia, para melhor definir esse grupo, será importante relacionar os elementos mencionados com outras abordagens teóricas relativas ao tema do campesinato e da agricultura familiar, procurando assim estabelecer uma integração conceitual desses temas com as definições de grupo étnico quilombola.

Na perspectiva teórica da etnicidade, é possível enquadrar os agricultores do Timbó no conceito de “grupo étnico” definido por Fredrik Bart (1969), baseado na premissa de que essa categoria seria uma população que: a) em grande medida se autoperpetua do ponto de vista biológico; b) compartilha valores culturais fundamentais, realizados de modo patentemente unitário em determinadas formas culturais; c) constitui um campo de comunicação e interação; d) possui um conjunto de membros que se identificam, e são identificados por outros, como constituindo uma categoria que pode ser distinguida de outras categorias da mesma ordem. Acrescentaria ainda, como forma de complementar o conceito de Barth, duas definições utilizadas pelo antropólogo Alfredo Wagner de Almeida que contribuem para a compreensão do grupo: a primeira seria a de **‘terras tradicionalmente ocupadas’**, como sendo *aquelas que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza* (Almeida, 2006); a

segunda seria a de ‘**aquilombamento**’, como sendo “a autonomia na decisão do que produzir, como, quando e para quem vender, ou seja, a livre administração dos recursos disponíveis por unidades familiares igualmente livres e não mais subordinadas aos desígnios dos grandes proprietários territoriais” (Almeida, 1996).

Fazendo um contraponto entre as definições científicas do conceito e o que está sendo utilizado pela política pública, apresento a seguir o conceito de “território” recentemente utilizado no Decreto<sup>52</sup> do Governo Federal que implementa a Política Nacional de Desenvolvimento sustentável para Comunidades Tradicionais - PNDCT. Esse instrumento apresenta as seguintes definições:

*Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:*

*I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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;*

*II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os art. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.*

Só para lembrar, ressalto que anteriormente à publicação desse decreto, as populações quilombolas já estavam sendo conceitualmente enquadradas pelas políticas a partir da conceituação constitucional legal em que as mesmas se apoiaram para conquistar sua certificação e seus direitos de titulação das terras. Essa conceituação está exposta no Decreto 4.887/2003, o qual, apesar de já ter sido devidamente apresentado neste estudo, merece ainda a ressalva de que as interpretações dadas por eles quanto à noção de comunidades quilombolas se aproximam da noção básica de identidade utilizada pela própria comunidade científica. Vale também salientar que essa noção científica de identidade tem recebido aceitação dos próprios movimentos sociais, principalmente pelo fato de não se limitar a fazer somente

---

<sup>52</sup> Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007

referência aos quilombos como grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea, ou que necessariamente seriam comunidades com resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica racial.

A partir dessa nova dimensão do conceito científico, que amplia a possibilidade de inclusão de comunidades ou famílias que antes não eram enquadradas<sup>53</sup> como pertencentes à etnia, surgem também questionamentos como o citado anteriormente, de um agricultor que se casa com alguém da comunidade, cultiva o território quilombola, preside uma associação dentro do território e por último pergunta aos técnicos de INCRA se também é um quilombola.

Esse debate fica mais acirrado quando o questionamento da identidade parte dos fazendeiros ou latifundiários, que insistem na prerrogativa de que pra ser quilombola teria que ter a comprovação de que seus antepassados foram escravos fugidos. No entanto, admite-se que a partir da elaboração do Decreto 4887/2003, já estaria implícita uma concepção de comunidade quilombola como sendo composta por grupos que estão além daqueles oriundos dos movimentos insurrecionais ou rebelados e que, sobretudo, têm desenvolvido práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução dos seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio.

É a partir dessa concepção legal, que rege o entendimento do Estado perante as comunidades quilombolas, que busco pautar a análise das relações estabelecidas entre as políticas de desenvolvimento agrário, o próprio setor acadêmico, e o grupo étnico em questão.

Para tanto, utilizo como referência analítica um trabalho realizado em conjunto com o meu orientador (MEDEIROS & SILVA JÚNIOR, 2009), no qual defendemos que essa política estatal foi construída a partir de um diálogo estabelecido entre a academia, as esferas governamentais e a sociedade civil organizada no país com base em um contexto de configuração de diversas políticas governamentais, ações de caráter legislativo e do envolvimento dos movimentos sociais até aqui tratados. Neste sentido, MEDEIROS (2009) destaca três tipos básicos de relações que têm sido estabelecidas entre a Ciência Antropológica e os diferentes atores sociais, as quais seriam:

- a) a relação *pesquisador-pesquisado na linha da interlocução*, “fundindo os horizontes” de percepção da realidade e da reação vivencial à mesma. A fusão entre

---

<sup>53</sup> Não seriam enquadradas como quilombolas pelo Estado ou pela própria opinião pública.

*aquele horizonte e este ocorre de modo que o conhecimento daí brotado seja, no caso da maioria dos quilombos, fruto dos dois saberes: o da academia e o tradicional popular rural;*

*b) a relação entre **pesquisa e militância**, na qual o percurso acadêmico é, às vezes, incentivado e captado como uma exigência subjetiva de maior compreensão do objeto do compromisso ético, seja esse um determinado desafio psicossocial ou econômico, seja uma comunidade, grupo ou movimento;*

*c) a relação entre **estudo e mediação como** consequência de um compromisso assumido, às vezes no tempo da aproximação acadêmica, com os sujeitos da pesquisa, os quais se tornam, pouco a pouco, parceiros na atividade acadêmica. Ao mesmo tempo, a relação incide também no estudioso, fazendo dele um interlocutor e intermediário da comunidade pesquisada junto às instâncias do poder, em tempos de acesso difícil para ela. (MEDEIROS, 2009)*

Falando sobre a relação da política pública para comunidades quilombolas com a definição do marco jurídico legal, a partir da participação dos antropólogos como assessores do Governo e dos movimentos em favor da construção dessa política, identificamos uma forte relação entre a pesquisa e uma militância que converge para o discurso ideológico defendido pelos atores envolvidos. Um exemplo prático dessa ação se deu na assessoria prestada por diversos antropólogos na construção do Decreto 4.887/2003, como também na elaboração de instrumentos<sup>54</sup> normativos de regularização fundiária para territórios quilombolas utilizada pelo INCRA, através de uma relação direta com a autarquia ou por meio da consulta pública feita ao Movimento Quilombola pela Advocacia Geral da União.

Todas essas definições e constatações até aqui apresentadas poderiam dar conta das formas de relações estabelecidas entre a antropologia, o governo e os moradores do Timbó, as quais culminariam no seu enquadramento enquanto remanescentes quilombolas. Todavia, no contato direto com os mesmos identifica-se que muitas vezes eles acabam por evidenciar outras identidades que ainda não estariam totalmente contempladas nas definições antropológicas incorporadas pela legislação atual, mas que já podem ser observadas a partir de

---

<sup>54</sup> Instrução Normativa 20 e 49 do INCRA.

uma diversidade de relações que são estabelecidas na comunidade, de acordo com as definições dadas por MEDEIROS (2009).

Essas identidades, que estão além das definições legais do que é ser quilombola, podem ser percebidas nas relações com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (perante aqueles que são ou não associados à ele), com as instituições prestadoras de assistência técnica e extensão rural, nas negociações de acesso a políticas públicas de financiamento do micro-crédito rural e dos benefícios de aposentadoria através do INSS. Como exemplo, cito o depoimento de um presidente de outra associação dos pequenos produtores rurais, o qual se identifica e é reconhecido com quilombola na comunidade:

*“A minha associação não é de quilombola, é de agricultor, porque lá nós faz o projeto pra comprar a junta de boi (referindo-se ao Crédito Rural Pronaf do MDA), e fazemos parte do Sindicato (referindo-se ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR)... Também tem o Conselho (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural), onde eu e M... já vamos pra pegar a semente... Agora lá, todo mundo que for da minha comunidade e quiser participa, tanto sendo quilombola ou não...”*

Observa-se aqui que apesar de não haver um abandono ou renúncia da identidade quilombola, o entrevistado assume também algumas posturas identitárias que não estariam diretamente relacionadas à sua matriz étnica, de acordo com o que rege o artigo 68 da constituição e o Decreto 4.887. Em muitos casos, percebe-se que essa postura de assumir a identidade de agricultor familiar nos moldes da lei 1.326/2006 se sobressai quando comparada ao assumir-se como quilombola, dando uma falsa impressão da existência de uma dupla identidade no grupo.

ARRUTI (1997) reforça esse pensamento sobre a distinção entre agricultores e quilombolas. Para o autor essa distinção, *“antes de ser puramente descritiva de uma realidade evidente, é de natureza política e simbólica, servindo de termo acusatório e faccional. Na memória recuperada e na dinâmica vivida pelo grupo é impossível e inútil a tentativa de separar aqueles que podem ser perfeitamente reconhecidos como simplesmente agricultores em oposição àqueles que sejam claramente negros”*.

Para melhor compreender essa face do “ser agricultor” presente na comunidade, bem como procurar identificar as interfaces existentes no diálogo entre campesinato e a identidade quilombola, buscarei alguns subsídios teórico-conceituais que possam auxiliar o entendimento da questão.

Um primeiro ponto a considerar, versa sobre a análise de ARRUTI (2006:p.160), quando ele aponta indícios de que a noção de ruralidade está colocada muito especificamente para o quilombola como um componente que o difere de outros grupos de etnicidade negra. Desse modo, a política de regularização só se aplicaria a comunidades rurais e não poderia conferir direitos a quilombos urbanos, grupos de terreiro, etc. Esclarecendo, o autor apresenta a diferenciação entre o que ele denomina de “cultura negra” e de “mobilização étnico camponesa”, na qual diz que são *expressas por posicionamentos de características constantes, dificilmente encontradas em estado puro*. Neste ponto, volto-me para o esquema de formação da política de regularização fundiária apresentado no segundo capítulo, reforçando assim a constatação da existência mesclada de influências da noção primordialista (racial / repadora) e da noção acadêmica (ideia do conceito de étnico-camponês) no debate travado entre os atores sociais que interagem na comunidade.

A partir daqui, considero ser viável estabelecer uma correlação com a visão que comunidade e políticas públicas têm do conceito de “Agricultura Familiar” e “Campesinato”, estabelecendo uma interface desses conceitos com duas noções antropológicas trabalhadas anteriormente sobre a temática das comunidades quilombolas: a) a noção de etnicidade-camponesa oriunda da própria ressemantização do conceito de comunidade remanescente de quilombo; b) o discurso do “etnodesenvolvimento” presente em algumas categorias da política de intervenção do Estado e das próprias agências que trabalham com a categoria de agricultor familiar como foco da ação desenvolvimentista.

Todavia, ao estabelecer essas correlações, faz-se necessário desmistificar a concepção de que camponês e agricultor familiar seriam duas categorias divergentes. Iniciando pela categoria de camponês, reporto-me ao trabalho de Fátima Silveira (1990), no qual a autora defende que a categoria de camponês pode compreender *“uma gama muito grande de tipos, que vai desde aquele que racionaliza ao máximo sua produção, que está ligado a cooperativas e tenta ajustar-se às necessidades do mercado, minimizando ao máximo seus riscos, até o posseiro, com condições mínimas de existência, que às vezes planta para ter o*

*que comer*”. (SILVEIRA, 1990. p.231). Reforço ainda que um dos pontos centrais de compreensão dessa categoria seria a noção de agricultores que detêm a propriedade dos meios de produção, e que têm a mão-de-obra concentrada na família e no próprio estabelecimento produtivo.

Para melhor entender a especificidade do campesinato brasileiro, no que diz respeito a noções de “agricultura familiar” e “campesinato”, partirei de duas hipóteses levantadas por Nazareth Wanderley (1996), nas quais a autora destaca que: *a) a agricultura familiar é um conceito genérico, que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares; b) ao campesinato corresponde uma destas formas particulares da agricultura familiar, que se constitui enquanto um modo específico de produzir e de viver em sociedade.* (WANDERLEY, 1996:02).

Em complementação ao entendimento dessas hipóteses, reporto-me à definição e à diferenciação entre essas categorias utilizadas por Bernardo Fernandes (2001), na qual ele faz uma síntese do que tratam as principais defesas teóricas sobre esse tema, construídas principalmente a partir da década de 1990. Para o autor os teóricos defendem que:

*“o produtor familiar que utiliza os recursos técnicos e está altamente integrado ao mercado não é um camponês, mas sim um agricultor familiar. Desse modo, pode-se afirmar que a agricultura camponesa é familiar, mas nem toda a agricultura familiar é camponesa, ou que todo camponês é agricultor familiar, mas nem todo agricultor familiar é camponês. Criou-se assim um termo supérfluo, mas de reconhecida força teórico-política. E como eufemismo de agricultura capitalista, foi criado à expressão agricultura patronal.”* (FERNANDES, p.29-30).

Cabe ainda, destacar mais uma argumentação teórica que procura diferenciar o agricultor familiar do camponês, baseada nos trabalhos contíguos de Veiga (1991) e Abramovay (1992), que reforçam como diferenças básicas: *“a integração ao mercado e o papel determinante do Estado no desenvolvimento de políticas públicas e a incorporação de tecnologias.”*

Por último, ressalto a Lei 11.326<sup>55</sup> de 24 de julho de 2006, que reza no seu primeiro artigo: *Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação*

---

<sup>55</sup> Versão na íntegra desta lei encontra-se em anexo.

*das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. E em seguida define o que considera ser agricultor familiar.

A partir dessas definições, identifico que este estudo, ao adotar como objeto de investigação uma comunidade quilombola em sua relação com a política de desenvolvimento agrário, estaria obrigatoriamente lidando com as duas categorias do campesinato aqui em discussão. A esse respeito, quero esclarecer que do ponto de vista da análise antropológica sobre a comunidade do Timbó, a percepção inicial é a de que estaríamos lidando com camponeses no sentido conceitual do termo. Porém, é perceptível que no discurso de desenvolvimento contido nas propostas de ação do Governo (Pronaf, Política de ATER, Desenvolvimento Territorial, Reforma Agrária) existe uma intenção de que por meio dessas políticas o agricultor camponês venha a se tornar um agricultor familiar/empreendedor, de acordo com que está contido na Lei 11.326, a qual também se coaduna com o pensamento de Veiga e Abramovay. Dessa forma, embora o estudo entenda que o conceito de agricultor familiar é muito genérico e que há uma sobreposição dessa categoria sobre a de camponês, essa diferenciação tem sido colocada pelo discurso governamental e a meu ver implica em algumas confusões perante o entendimento conceitual dessas categorias por parte dos próprios quilombolas. Também é importante destacar que outras agências possuem formas diferentes de denominação dos quilombolas, classificando-os também como pequenos produtores ou pequenos agricultores.

Ao se referir à transformação de camponês em agricultor familiar, identificada pelo Estado como sendo uma perspectiva evolucionista, Lamarche (1993) explica que: *este processo seria determinado pelo projeto de vida do produtor familiar como um complemento do projeto de sociedade para os agricultores, tendo os diferentes graus de integração ao mercado como principal referência da transformação do camponês em agricultor familiar*.

O propósito de trazer à tona essa questão não seria explicar aqui o tema do desenvolvimento da agricultura familiar no sistema capitalista, mas sim evidenciar que esse também é um tema presente e que referencia as políticas públicas para quilombos no Brasil. De certa forma, esse debate também se faz perceber nos espaços de discussão das estratégias de luta e resistência dos quilombolas quanto à sua permanência como produtores rurais. Interessante ainda observar que geralmente nesses espaços, muitas vezes conduzidos pelos movimentos sociais do campo, percebe-se que a tônica ideológica do discurso se coloca contra

o sistema capitalista de produção, ao mesmo tempo em que busca a “ascensão” à categoria governamental de agricultor familiar. Nessa perspectiva, a principal estratégia que estaria implícita seria então garantir a integração dos quilombolas ao mercado capitalista, que é tão criticado pelos próprios movimentos.

Seria ainda pertinente alimentar essa discussão a partir do ponto de vista ideológico adotado por alguns setores da ‘via campesina’, os quais definem dois paradigmas teóricos sobre essa questão: 1) Paradigma do Capitalismo Agrário; 2) Paradigma da Questão Agrária.

Neste aspecto, Felício (2006) aponta que o paradigma referente ao **Capitalismo Agrário** entende que o único futuro para o campesinato está na metamorfose do camponês em agricultor familiar e que sua única possibilidade de sobrevivência seria sua inserção no mercado, racionalizando ao máximo sua produção. Assim, o campo teria três opções futuras: a) inserção do camponês no mercado; b) o desenvolvimento da pluriatividade; c) políticas compensatórias. Como principais pensadores dessa corrente o autor destaca Lênin (1899/1985), Kautsky (1986), Lamarche (1993/1998) e Abramovay (1992).

Quanto ao **Paradigma da Questão Agrária**, Felício defende que “*este paradigma entende que a luta pela terra e pela reforma agrária é a forma privilegiada da criação e recriação do camponês. O camponês é aquele que luta pela terra. Sem a luta o camponês deixa de existir... assim a luta pela terra é elemento inerente à história do campesinato movido pelo conflito entre a territorialidade capitalista e a territorialidade camponesa*”. Complementando sua análise, o autor aponta como referência teórica dessa corrente os clássicos escritos de Shanin (1983) e Chayanov (1974), como também as contribuições de Ariovaldo Oliveira (1986, 1988, 1991, 2004) e Bernardo Fernandes (1999, 2000, 2001).

Quero deixar claro que, do ponto de vista científico, esta dissertação não adota este posicionamento ideológico de separação do campesinato em paradigmas como um aspecto elucidativo da questão camponesa e da agricultura familiar no Brasil. Todavia, ele está aqui ressaltado como um elemento presente no discurso militante/ideológico de alguns movimentos sociais do campo, os quais possuem ampla relação com as organizações quilombolas, e que por este motivo merece ser destacado como parte dos discursos quem compõem o campo das relações entre sociedade e governo no contexto da agricultura familiar.

A partir dessa contextualização teórica, ressalto que a intenção aqui não é fazer um completo apanhado teórico sobre o tema do campesinato, mas ao menos, situar esse debate

dos estudos agrários com relação à territorialidade quilombola e ao acesso às políticas públicas agrárias por parte desse grupo étnico.

Fazendo um recorte analítico sobre a construção do movimento quilombola em paralelo com a formulação da política de regularização, percebo que uma parte essencial dos princípios que geraram esse movimento consiste na luta pela posse da terra, e na resistência em se manter na mesma. A própria conquista de uma política de regularização fundiária específica para quilombos poderia ser encarada como uma forma de manter vivo o processo de “recriação do campesinato étnico”.

Na tentativa de resumir todo esse discurso teórico e ideológico apresentado em função do cotidiano prático vivido pela comunidade, eu diria que não seria possível apontar um dos paradigmas apresentados como sendo preponderante na relação estabelecida entre a comunidade e as políticas, mas sim registrar que há indícios de que o contexto étnico-camponês do Timbó transita entre esses dois posicionamentos. Com relação ao capitalismo agrário, destaca-se a aproximação com as políticas de crédito (Pronaf) e com alguns projetos ligados a ONGs (exemplo: o Consórcio de Comunidades Quilombolas, o artesanato, o turismo étnico), os quais têm como premissa a pluriatividade e inserção dos agricultores quilombolas no mercado. Já no que concerne ao paradigma da questão agrária, ressaltaria a vinculação da comunidade com os movimentos de luta pela terra, tais como a Comissão Pastoral da terra - CPT e a própria Comissão Estadual e Nacional Quilombola, os quais estariam respaldados e legitimados pela própria política estatal de regularização fundiária. Apesar de aparentemente contraditório, percebe-se que o fato de o Estado Brasileiro permitir uma abertura<sup>56</sup> para participação dos mais diversos seguimentos ideológicos nas discussões sobre a formulação de políticas para o público rural faz com que essas políticas passem a promover uma interação (conflituosa ou solidária) desses dois posicionamentos ideológicos na comunidade.

---

<sup>56</sup> Embora alguns segmentos só consigam a participação às custas de muita reivindicação, enquanto outros são praticamente convidados.

## 5.2. A Organização Social no Campo Quilombola

Neste tópico é importante destacar o contexto histórico de marginalização social em que foram construídas as bases do que são hoje os principais movimentos do campo, inclusive o movimento quilombola. Ao retratar o campesinato no Brasil, Wanderley (1996) advoga a hipótese de que *no Brasil, a grande propriedade, dominante em toda sua história, se impôs como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu aqui o estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução. Nesse contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira.*

Foi com base nesse cenário definido pela autora que o movimento quilombola buscou apoio junto às demais organizações sociais erguidas na marginalidade do campo. Quanto a isso, destaco a Via Campesina<sup>57</sup> como um espaço de articulação que passou a congregar diversos tipos de organizações camponesas. Segundo consta no documento oficial que contém as linhas políticas desse movimento, a Via Campesina “*tem como objetivo a construção de um modelo de desenvolvimento da agricultura que garanta a soberania alimentar como direito dos povos de definir sua própria política agrícola, bem como a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento com socialização da terra e da renda*”. Como a CPT, enquanto movimento ligado à Via Campesina, consiste em um dos movimentos do campo que desempenha maior articulação junto às comunidades quilombolas de Pernambuco, inclusive junto ao Timbó, quero com esse destaque demonstrar o discurso geral aplicado por esse movimento na prestação das atividades de assessoria para com essa comunidade. Não obstante, é importante a participação de outros seguimentos dos movimentos do campo que apóiam as comunidades no Estado. A tabela seguinte faz um apanhado geral da distribuição desse apoio em função da localização regional.

---

<sup>57</sup> No Brasil estão vinculados a Via Campesina, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, a Comissão Pastoral da Terra – CPT e a Associação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais – ANMTR.

**Tabela-7. Organizações do Movimento Campesino que Assessoram as Comunidades Quilombolas em Pernambuco**

<b>Instituições do Movimento Social do Campo</b>	<b>Entidade de articulação nacional relacionada</b>	<b>Região de maior presença com ação de assessoria quilombola</b>
<b>CPT</b>	Via Campesina	- Agreste Meridional - Agreste Central
<b>STR</b>	Rede CONTAG	- Sertão Central - Sertão do Pajeú
<b>MAB</b>	Via Campesina	- Sertão de Itaparica - Sertão do São Francisco

Com base nas colocações teóricas feitas até o momento, podemos dizer, de forma generalizante, que o agricultor quilombola seria um camponês com especificidade étnica própria / ressemantizada e possui uma orientação da política pública para atingir o status de “agricultor familiar”, de acordo com as definições da lei 11.326/2006.

Uma vez entendida a categoria camponesa como instância básica de classificação do quilombola, gostaria de me reportar à contribuição de Wolf (2003) relativa à interpretação dos tipos de campesinato latino-americanos. Esse autor utiliza três elementos de distinção que julga servirem como base de definição da categoria: 1) compreende o camponês apenas como produtor agrícola; 2) distingue o camponês que detém o controle efetivo da terra daquele para quem o controle está sujeito a uma autoridade de fora; 3) entende que o camponês tem por objetivo a subsistência; seu ponto de partida são as necessidades definidas por sua cultura. Ele pode vender os excedentes de suas colheitas para obter dinheiro, mas esse dinheiro, por sua vez, é usado para comprar bens e serviços de que ele precisa para subsistir e manter seu status social, em vez de ampliar sua escala de operações.

Os elementos definidos por Wolf como característicos do campesinato mostram que ele não percebe a agricultura campesina como um empreendimento comercial. No entanto, o próprio autor acrescenta: *“devemos fazer mais do que definir tipos diferentes de camponeses. Devemos analisar também o modo como eles se integram no mundo externo. Em outras palavras, uma tipologia dos tipos do campesinato deve incluir uma tipologia dos tipos de comunidades em que eles vivem.”* WOLF, (2003:p.122)

O mesmo autor (2003, p.121) também trabalha com a noção de que os camponeses não são primitivos e de que *a cultura do segmento camponês não pode ser entendida em termos dela mesma, mas como uma cultura parcial, relacionada com um todo maior. Certas relações entre as características da cultura camponesa estão amarradas a corpos de relações externas a ela, mas, de toda forma, determinam seu caráter e sua continuidade. Quanto mais alto o nível de integração dessas culturas parciais, maior o peso desses determinantes externos.*

Esse debate nos remete à questão da produção e reprodução do universo cultural desses “agricultores quilombolas”. Sob essa ótica, seria pertinente argumentar que, além desses grupos participarem da produção agrícola, muitas vezes utilizando-se de tecnologias alternativas de produção próprias e extremamente sofisticadas<sup>58</sup>, muitos deles também conseguem adotar uma identidade própria ou marca diferenciada para o seu produto, proporcionando assim uma agregação de valor financeiro ao mesmo no momento da comercialização. O Timbó tem apresentado um exemplo claro dessa situação, no que se refere ao artesanato que vem sendo produzido na comunidade e vendido como uma importante marca ligada ao turismo étnico da cidade de Garanhuns. Existe ainda o início de uma mobilização para que os produtos derivados da agricultura também recebam essa marca simbólica de etnicidade, como já está acontecendo com a farinha produzida na comunidade quilombola vizinha do Castainho. Para isso, a comunidade passa a articular parcerias externas com outras organizações que antes trabalhavam especificamente na agricultura familiar (produtos orgânicos, quintais produtivos, etc), tais como a CPT e a Cáritas, as quais estariam financiando projetos de horticultura e caprinocultura sem perder de vista a possibilidade de comercializar os resultados dos projetos como produtos que tenham a marca étnica servindo de diferenciador de mercado.

Situações como essas nos levam a estabelecer um elo com o atual debate das ciências agrárias que aborda temas referentes ao contexto da “mundialização da agricultura” e ao processo de “recomponização”. Apesar de não ser o propósito deste trabalho, acredito que seria possível avaliar a integração desses fenômenos com a questão quilombola, uma vez que os quilombolas também precisam ser encarados como grupos étnicos que provavelmente

---

<sup>58</sup> Sofisticadas não no sentido técnico industrial, mas sim de adaptação equilibrada e não nociva ao meio-ambiente.

utilizarão as mesmas estratégias que os agricultores familiares / camponeses para se inserir e permanecer no contexto de transformações do mundo rural e da globalização.

Ainda com vista ao enfoque econômico de garantia da sobrevivência quilombola, destaco que, apesar das dificuldades e da falta de estrutura enfrentada, as associações têm desempenhado papel fundamental para a sobrevivência desses grupos, sejam elas organizações de pequenos agricultores que articulam a chegada do crédito rural e de acesso a políticas de distribuição de sementes, sejam instituições quilombolas que representam a luta por um território de fato e de direito. Ambos os tipos possuem como premissa e ponto central de atuação a melhoria das condições de vida no meio rural e admite-se entre as próprias lideranças que quanto maior for a união entre elas, maior será a possibilidade de conquistas para comunidade. Nessa perspectiva, a política de desenvolvimento territorial do MDA tem procurado construir uma estratégia de cooperativismo entre as associações quilombolas dos municípios de Garanhuns e Bom Conselho, com o intuito de organizar a cadeia produtiva da castanha na região. Em princípio, por já existir o financiamento de uma mini-indústria de beneficiamento do fruto na comunidade quilombola de Angico (Bom Conselho), pressupõe-se que as demais comunidades poderiam participar com a disponibilização da matéria prima, tendo em vista a abundância de caju nessas comunidades, promovendo em seguida uma gestão colegiada da produção e da comercialização do produto final.

Essa estratégia de desenvolvimento se relaciona com a teoria camponesa, na medida em que converge para a interpretação ligada ao pensamento de Chayanov sobre o cooperativismo, entendendo aqui que existe a possibilidade de pensar o “desenvolvimento<sup>59</sup>” dos modos de produção desses grupos a partir da crença defendida pelo teórico de que *os camponeses poderiam trabalhar processos de cooperação, tanto a partir de formas tradicionais, como se utilizando das técnicas de modernização viáveis*. Para Abramovay (2006:p.70) esse modelo de cooperação imprime um desafio, que seria descobrir *de que maneira as sociedades contemporâneas podem compatibilizar o progresso técnico com o aproveitamento da energia e da iniciativa social que repousa nos indivíduos e nas famílias*.

Como exemplo prático desse desafio colocado por Abramovay, podemos citar a possibilidade de adequação da política de distribuição de sementes dos Governos Federal e

---

<sup>59</sup> No sentido de criar novas estratégias de adaptação e inserção no mercado de consumo e possibilidade de enfrentamento a situação de pobreza rural a partir da comercialização de excedentes da produção quilombola.

Estadual com vistas às especificidades de comunidades quilombolas como o Timbó, na medida em que os moradores mais antigos da comunidade possuem conhecimentos tradicionais de armazenamento e conservação do patrimônio genético de sementes de milho e feijão, o que poderia ser convertido numa estratégia de construção de “bancos de sementes comunitários”, garantindo assim a independência de doações futuras pelo governo e a segurança alimentar para as famílias envolvidas. Para isso, bastaria o governo fazer uma primeira doação com sementes crioulas de qualidade<sup>60</sup>, articulada com o apoio das instituições de assistência técnica, no sentido de que essas possam, junto às associações, estimular processos de organização da produção agrícola, privilegiando a valorização do conhecimento tradicional como uma forma de tecnologia alternativa e ecológica de culturas adaptadas ao bioma e à cultura da comunidade. Faço essa consideração por saber que já existe um programa com configuração semelhante no MDA, ao qual falta apenas a realização de um recorte étnico que valorize a “*energia social*” definida por Abramovay como presente nas tradicionais comunidades camponesas.

Da forma como está posto o desafio, pensar em superá-lo poderia implicar na necessidade de uma ação institucional conjunta a partir da articulação de interesses entre os vários atores que se envolvem com essa causa, ligados às instituições governamentais e não-governamentais, da sociedade civil e de representação das classes (quilombolas e agricultores). De certa maneira, comprovando a hipótese central do trabalho, essa ação já ocorreu em virtude da capacidade de articulação e união existente entre as lideranças do Quilombo do Castainho.

Nessa comunidade foram identificadas ações concretas de melhoramento da infraestrutura e da estratégia de produção e comercialização da farinha quilombola. Esse processo foi possível com base nas estratégias de convencimento que a liderança local construiu junto aos órgãos apoiadores, uma vez que num universo de dezenove comunidades que participaram da negociação inicial para o financiamento de projetos com recursos da Petrobrás<sup>61</sup>, somente três delas (Castainho, Serrote do Gado Brabo e Angico) conseguiram ser contempladas. Por ser o Castainho uma comunidade vizinha e com características semelhantes ao Timbó, os

---

<sup>60</sup> Neste sentido a EMBRAPA possui um excelente banco genético de sementes, o qual poderia ser utilizado para reintroduzir as culturas tradicionais já perdidas na comunidade, resgatando assim a tecnologia de uma produção orgânica e com boas perspectivas de agregação de valor e renda para as famílias.

<sup>61</sup> Os recursos foram captados pela SEPPIR, através de uma articulação com a ONG Djumbay e as Associações das Comunidades Quilombolas que pertencem ao Consórcio de Comunidades do Agreste de PE.

moradores desta última comunidade sempre perguntam: qual o motivo de Castainho ter conseguido este financiamento e o Timbó não? Volto a lembrar a hipótese central de que a articulação das lideranças em muitos casos é mais importante que o reconhecimento étnico para conquista do acesso a determinadas políticas públicas.

Outro autor aqui abordado, que contribui para a compreensão do conceito de camponês, seria Teodor Shanin, no seu trabalho intitulado de “A Definição de Camponês: conceituações e desconceituações”, o qual confere substancial importância ao debate em questão.

Uma questão de pertinência ao estudo apontada por este teórico consiste em que a definição de camponês estaria diretamente ligada ao momento ou contexto histórico em que o conceito é abordado, fazendo-nos crer, então, que esse não seria um conceito estático. Assim sendo, ele aborda em um primeiro momento a questão da MISTIFICAÇÃO do conceito, pois conforme Shanin (1980: p.44) *o conceito não existe enquanto uma definição única, uma vez que acaba assumindo uma enorme diversidade de sentidos e de aplicações aos seus designados conforme o espaço e o tempo histórico. Neste sentido o conceito pode vir a se transformar em retificações da sociedade ou manipulações conscientes de políticos e acadêmicos.*

Para o estudo em questão, interessaria compreender como se daria esta “mistificação” no processo de reconhecimento e autorreconhecimento do grupo étnico pesquisado simplesmente como agricultores / camponeses ou agricultores quilombolas. Neste ponto seria importante separar os elementos exclusivos do componente étnico daqueles mais generalizantes presentes na categoria de camponês. É para isso que poderia ser utilizado o trabalho desse autor com base em sua discussão referente à generalização do conceito e explicada a partir de uma análise comparativa que considerou as semelhanças levantadas sobre a classe camponesa em diversos estudos. Shanin (1980) aponta um delineamento do conceito, chegando a quatro categorizações básicas:

- 1- A propriedade rural familiar como a unidade básica da organização econômica e social;
- 2- A agricultura como a principal fonte de sobrevivência;
- 3- A vida em aldeia e a cultura específica das pequenas comunidades rurais;
- 4- A situação oprimida e a exploração dos camponeses por poderosas forças externas.

No entanto, o autor afirma que seria necessário especificar bem estas categorias e defende a hierarquização de elementos básicos da estrutura social a exemplo da teoria marxista. Ele completa esta afirmação dizendo que:

*“a especificidade do camponês reflete a interdependência entre os elementos básicos mencionados e não pode ser pura e simplesmente reduzida a qualquer um deles. Ao mesmo tempo, o cerne de suas características determinantes parece repousar na natureza e na dinâmica do estabelecimento rural familiar, enquanto unidade básica de produção e meio de vida social” (1980: p.51).*

Uma vez que foram superficialmente apresentados os elementos conceituais básicos e tendo como objetivo do estudo a identificação de interfaces desses conceitos com as políticas públicas atuais voltadas ao tema, seria pertinente apresentar algumas definições regulamentadas pela legislação nacional, no que compete à normatização para atendimento aos agricultores familiares. Assim, três pontos merecem ser destacados em relação ao entendimento e identificação do que seria um agricultor de acordo com essa política.

O primeiro ponto faz referência a já citada **lei 11.326 de 24 de julho de 2006**<sup>62</sup>, a qual vem sendo atualmente utilizada pela política governamental para definir a categoria. Conforme o **Art. 3º** dessa lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;*
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;*
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;*
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.*

Ainda no seu Art. 4º está exposto que:

---

<sup>62</sup> Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais

A Política Nacional da Agricultura Familiar e **Empreendimentos Familiares<sup>63</sup> Rurais** observará, dentre outros, os seguintes princípios:

*I - descentralização;*

*II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;*

*III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;*

*IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais*

O Segundo ponto a ser destacado com relação à política seria apresentar o que vem a ser o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Esse seria um programa executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com vinculação direta à lei 11.326/2006 e tendo como objetivo principal o incentivo do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda.

O terceiro e último ponto diz respeito à formalização da identificação do agricultor para a política pública, a qual se daria após a emissão da DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf. Esse documento está regulamentado pela Portaria MDA nº72/2006 e configura-se em um instrumento técnico-burocrático que identifica os agricultores familiares e **outros beneficiários<sup>64</sup>** aptos a acessarem as ações do Pronaf. Acrescenta-se aqui a informação de que os órgãos autorizados para emissão da DAP seriam as Empresas Públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); INCRA, Sindicatos e Federações representativos da classe dos agricultores familiares, Colônias de Pescadores, Fundação Cultural Palmares (para quilombolas) e FUNAI (para indígenas).

É importante para o estudo considerar esses três instrumentos (Lei, Pronaf e DAP), pelo fato de que neles residem as credenciais para que os agricultores quilombolas possam ter acesso às políticas de crédito, seguro, etc, operacionalizadas pelo Governo Federal. No entanto, vale ressaltar que a DAP, como documento de identificação, não registra obrigatoriamente a categoria étnica do agricultor. Ainda sobre a emissão da DAP, identifica-se que dificilmente a família de uma comunidade certificada como quilombola terá acesso ao

---

<sup>63</sup> Importante destacar a utilização do termo “Empreendimentos Familiares”, associando-o à definição de “exploração familiar” de Lamarche (1993).

<sup>64</sup> Esses “outros beneficiários” seriam os quilombolas, indígenas, pescadores e ribeirinhos, caracterizando assim o não entendimento dessas categorias com agricultores.

documento por parte da Fundação Cultural Palmares, restando como alternativa a busca de sua identificação de agricultor através dos outros órgãos emissores que costumeiramente não consideram sua identidade étnica e por vezes chegam a discriminar essa identidade. Dessa forma, torna-se mais viável ao requerente assumir somente suas características de agricultor familiar, omitindo estrategicamente seus elementos étnicos para não correr o risco de perder o seu direito como cidadão rural.

Na intenção de melhor ilustrar a simbiose das perspectivas conceituais aqui abordadas, será apresentado o seguinte quadro:

Tabela. 8

## Elementos Conceituais de Definição do Agricultor Familiar Quilombola

Agricultor (a) Familiar / Camponês		Quilombola		Agricultor (a) Familiar Quilombola
<i>Definições Teóricas</i>	<i>Definições Constitucionais</i>	<i>Definições Teóricas</i>	<i>Definições Constitucionais</i>	<i>Definições da Pesquisa</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- agricultura como a principal fonte de sobrevivência;</li> <li>- propriedade rural como unidade básica da org. econômica e social;</li> <li>- vida em aldeia e cultura específica das pequenas comunidades rurais;</li> <li>- situação de opressão pelas forças externas;</li> </ul>	<p><b>Lei 11.326/2006</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;</li> <li>- utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;</li> <li>- tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;</li> <li>- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compartilha valores culturais fundamentais, realizados de modo patentemente unitário em determinadas formas culturais;</li> <li>- constitui um campo de comunicação e interação;</li> <li>- possui um conjunto de membros que se identificam e são identificados por outros, como constituindo uma categoria que pode ser distinguida de outras categorias da mesma ordem.</li> </ul>	<p><b>Decreto 4887/2003</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Origem histórica / presunção de ancestralidade</li> <li>- Coletividade do grupo a partir do compartilhamento da herança cultural;</li> <li>- Auto-atribuição étnica;</li> <li>- Resistência à opressão histórica sofrida;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assume sua ancestralidade negra e, além de estar associado a uma instituição quilombola (criada de acordo com as orientações da FCP ou do Movimento Quilombola), transita em espaços organizacionais, tais como STR, CMDRs, Secretarias de Agricultura, Agentes financeiros de Crédito.</li> <li>- É solidário com os movimentos do campo, enfatizando que seus métodos de luta pela terra são outros.</li> <li>- Sabe o momento certo de enfatizar sua face de “simples produtor rural” ou de público-alvo da política de combate à desigualdade racial e está apto a ser beneficiado com o etnodesenvolvimento proposto pelas instâncias governamentais, ONGs, etc, que atuam com ambos os públicos.</li> </ul>

Outros aspectos importantes e recorrentes na sociologia da agricultura que também merecem ser abordados em um estudo desta natureza, estariam ligados à tentativa de entender a relação entre a solidariedade nos movimentos sociais do campo e os laços de familiaridade. Esse enfoque poderia ser um caminho para se chegar às compreensões ideológicas do debate, e nesse ponto Tavares dos Santos (1994) traz algumas contribuições analíticas interessantes, ao se propor a trabalhar com o estabelecimento de um campo de forças no processo de conquista de determinadas políticas públicas (no seu caso, a luta pela posse da terra), relacionando essas conquistas com a questão do poder e o estabelecimento das classes sociais. Nesse percurso evidencia-se a importância de considerar os papéis de diversos atores que têm influenciado historicamente no processo, tais como a igreja católica conservadora e o próprio Estado, que a partir da implementação de mecanismos de intervenção modernizadora e tecnificada, acabaram por conferir práticas excludentes para aqueles agricultores familiares que se enquadram na própria lei 11.326/2006. Conforme esse autor, práticas dessa natureza formam a base do referencial ideológico das lutas defendidas pelos movimentos que se colocam contra esse processo, dentre estas a quilombola e o próprio Movimento dos Sem- Terra.

Uma conclusão prévia que poderia ser tirada a partir do contexto apresentado, onde muitas famílias de agricultores precisam adotar identidades diferenciadas na busca pelo acesso aos seus direitos legais, mostra-nos que o debate conceitual em torno da definição de camponês e agricultor familiar está permeado pelo campo ideológico. Ao incorporarmos a questão quilombola a esse debate, abrem-se portas para a inserção de outros temas recorrentes na antropologia, tais como hibridismo e fronteira interétnica. Todavia, essa seria uma discussão posterior da pesquisa, que poderia se apoiar na temática apresentada neste capítulo. Convém esclarecer que a intenção aqui não seria a de elaborar uma análise aprofundada da relação conceitual e ideológica dessa questão, mas sim, apontar alguns indícios e perspectivas de uma possível contribuição que a sociologia rural poderia conferir aos estudos referentes à temática quilombola.

Acredito que essa junção teórica da antropologia com a sociologia rural confere valiosas contribuições ao processo de utilização dessa relação conceitual entre “agricultor familiar” e “quilombola” na construção de políticas públicas eficazes ao desenvolvimento sustentável do universo rural das comunidades tradicionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho constituiu-se em fazer um estudo de caso que contemplasse uma análise sobre as relações e articulações entre os atores sociais que estão diretamente envolvidos com o processo de reconhecimento e legitimação de direitos para comunidades quilombolas, relacionando este processo com a aplicação da política de regularização fundiária do Governo Federal na Comunidade Quilombola do Timbó em Garanhuns-PE.

Inicialmente, as constatações reflexivas aqui alcançadas foram possíveis em virtude da realização de um trabalho de coleta de dados secundários e entrevistas aplicadas aos gestores da política de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas em Brasília e em Pernambuco. Num segundo momento, acredito terem sido de grande valia os dias em que estive observando e entrevistando os informantes da comunidade do Timbó, os quais trouxeram uma contribuição imprescindível para a elaboração desse trabalho. Infelizmente, por motivos pessoais, não foi possível utilizar todo o material coletado, que provavelmente poderia ter enriquecido consideravelmente esta pesquisa.

Não obstante, estou convencido de que, apesar das dificuldades encontradas, as informações e referências teóricas utilizadas foram suficientes para proporcionar uma condição satisfatória de compreensão sobre as principais indagações levantadas na fase inicial da pesquisa. Passo agora a tentar traduzir resumidamente quais foram as repostas encontradas para essas indagações, a partir do destaque das principais temáticas abordadas no trabalho.

Em primeiro plano quero trazer a constatação de que a construção dos instrumentos constitucionais<sup>65</sup>, os quais se relacionam com as estratégias quilombolas de acesso às políticas públicas de desenvolvimento do Governo Federal, vem sendo acompanhada por um intenso debate com a ciência antropológica, dada a sua interação com instituições governamentais, movimentos sociais, e com o “povo quilombola”.

---

<sup>65</sup> Certificação da Fundação Cultural Palmares, Artigo 68 do ADCT-CF/1988, Artigos 215 e 216 da CF/1998 e Decreto 4.887/2003, Lei da Agricultura Familiar, etc.

Para resumir a contextualização político-institucional em que se inseriu a pesquisa em questão, considerou-se que existe uma profunda relevância pública em torno do debate sobre a legitimação de direitos para as populações quilombolas no país, a partir de sua capacidade de mobilizar nacionalmente os setores acadêmicos, os movimentos sociais, o terceiro setor (ONG's) e os parlamentos estaduais e federal. Nesse último setor, vale ressaltar o embate entre os deputados que defendem a bancada ruralista (da produção agrícola em escala industrial e mecanizada) e aqueles que defendem a bandeira da agricultura familiar e da militância do Movimento Negro Unificado.

No que concerne ao debate jurídico, utilizo o pensamento de SOUSA e NETO (2001:p.6) para lembrar que *“o direito faz parte da racionalidade comunicativa de cada povo. O Estado, por sua vez, conta com o direito como forma de legitimar-se, atribuindo-lhe o poder da aplicação coercitiva das regras sociais e o reconhecimento das liberdades transformadas em lei”*. Nessa lógica, os autores explicam que o direito é assimilado de tal modo que os participantes de uma comunidade política elaboram estratégias diversas para garanti-lo. Desta forma, o Movimento Quilombola soube utilizar-se de um determinado momento histórico e paradigmaticamente assimilado pela sociedade em geral, que foi a comemoração da morte de Zumbi, e assim deflagrou um processo estratégico de utilização do direito com instrumento de inclusão e demarcação de sua base reivindicativa.

Este momento histórico possibilitou a construção dos atuais instrumentos jurídicos que regem a política quilombola, os quais foram construídos em interface com a antropologia, tornando-se marcos históricos e provocando a ampliação das discussões de cunho teórico, as quais, somadas às contribuições do Movimento Quilombola, levaram à revisão das formas como a política governamental percebe as necessidades básicas das comunidades tradicionais. Para combater a fragilidade e ineficiência de algumas políticas públicas, os diversos atores envolvidos com a causa quilombola têm rediscutido a questão dos conceitos, de modo a contribuir com a supressão de lacunas científicas ainda presentes no debate sobre como relacionar a política governamental com uma eficaz proposta de etnodesenvolvimento sustentável para populações quilombolas.

No concernente ao processo de desenvolvimento da consciência de sua própria identidade de remanescentes de quilombo, concordo com o pensamento de MEDEIROS

(2009) ao afirmar que o fato de ser quilombola independe de ter ou não consciência disso. Para o autor “*é-se quilombola por um fato histórico e, podemos dizer, também político e econômico de exclusão, por parte da sociedade colonial, imperial e republicana e devido à construção de uma sociedade alternativa à sociedade colonial luso-brasileira, por parte dos afrodescendentes - o que gerou um fato sócio-cultural e político.*”

A partir desta concepção a cerca da consciência identitária definida por MEDEIROS, remeto este pensamento a compreensão de como as comunidades quilombolas passam a utilizar o discurso da autoatribuição em favor da legitimação de causas que podem ser coletivas ou até mesmo individuais. Nesse sentido, uma vez que a identidade quilombola está garantida através do “fator histórico, político e econômico”, estes grupos passam a ter a condição extra de assumir sua caracterização de agricultor familiar como forma de buscar ser atendido por políticas específicas para agricultores familiares, tais como o crédito rural e INSS. Não obstante, observei que quando no Timbó, esse processo de conquista das políticas se dá por meio da institucionalização quilombola (associação quilombola), acaba por acarretar em posturas faccionais entre as lideranças que representam os quilombolas em relação aquelas que representam somente os interesses dos agricultores familiares. Todavia, ficou claro que este conflito tem como principal motivação a disputa pelo poder que se atribui aquele que domina e coordena a entrada das políticas públicas na comunidade.

Estas conclusões foram referendadas com base no *debate do autorreconhecimento* e a partir da *noção ressemantizadora* do conceito de “remanescente quilombola”, bem como sobre a própria discussão da *territorialidade*. A abordagem teórica sobre estes temas nos fez concluir que a autoafirmação como “negro” continua sendo politicamente importante, mas já não é conceitualmente tão necessária, tendo em vista que a noção de quilombola está sobreposta à da cor da pele para o entendimento do Estado. Por esse motivo, segundo Arruti (2006:103), *nota-se o franco incômodo, por parte do movimento negro, com a proposta de ressemantização do termo quilombo, que acaba levando à própria dessubstancialização do termo negro, ameaçando o uso político inicialmente imaginado para a metáfora dos quilombolas*. Neste ponto, analiso que o entendimento antropológico em torno da ressemantização tornou-se um dos fundamentos da discussão jurídica e legal que alimenta o debate nacional em torno da noção de “remanescente de

quilombo” enquanto uma categoria que tem o “poder” de conferir os direitos constitucionais ao povo quilombola. Nesse aspecto, o antropólogo na condição de técnico responsável pelo Estado para identificar legalmente quem são estas populações, passa a assumir o papel de mediador das forças políticas e ideológicas que se estabelecem em torno da discussão sobre a legitimidade de direitos quilombolas.

O’Dwyer (2005) ao se referir a importância do trabalho antropológico, argumenta que através de inúmeras pesquisas etnográficas e reflexões científicas sobre os temas ligados à identidade cultural, foi possível contribuir significativamente para o aprofundamento deste debate no campo dos direitos constitucionais. Ainda relativo à questão do debate sobre a ressemantizadora definição de conceitos a autora acrescenta:

“As definições podem servir de instrumento de legitimação das posições assumidas no campo propriamente político, mas, como numa via de mão dupla, a emergência da identidade étnica ‘remanescente de quilombo’, referente a uma origem comum presumida de grupos que orientam suas ações pela aplicação do preceito constitucional (art. 68 do ADCT), tem igualmente fomentado debates de natureza teórica e metodológica no campo da antropologia praticada não apenas no Brasil”.

Embasado nesta perspectiva teórica, conclui-se que do ponto de vista da identidade quilombola do Timbó, fica evidente que não existe diferenciação entre quem é agricultor ou quilombola na comunidade, ou seja, eles são camponeses com especificidade étnica própria, ressemantizada, e possuem, indiretamente, uma orientação da política pública para se atingir o status de “agricultor familiar” definido pela lei 11.326/2006.

Partindo para o entendimento das relações estabelecidas entre os atores sociais envolvidos com a temática do estudo, foi possível concluir em parceria com o meu orientador, que existem diversos tipos de relações estabelecidos entre a Antropologia e os diversos atores sociais envolvidos no processo de aplicação de políticas públicas para comunidades quilombolas em Pernambuco, bem como identificamos que essas relações interferem na articulação entre os conceitos científicos e a definição do marco jurídico legal da política pública para quilombos do Governo Federal brasileiro, a partir do entendimento de que essa política foi construída com base em um diálogo estabelecido entre a academia, as esferas governamentais e a sociedade civil organizada no país.

Outra importante reflexão conclusiva sobre o tema pesquisado me fez entender que o debate conceitual em torno das definições de camponês e de agricultor familiar está amplamente permeado pelo campo ideológico. Ao incorporarmos a questão quilombola a esse debate abrem-se portas para inserção de outros temas recorrentes na antropologia.

No que diz respeito às implicações da criação de uma *legislação específica* pelo Estado para suprir uma demanda histórica perante o povo negro no Brasil, percebo que o artigo 68 da Constituição Federal configurou-se em um marco histórico que provocou a ampliação das discussões de cunho teórico e acadêmico, as quais somadas às contribuições do Movimento Quilombola levaram à revisão dos conceitos clássicos que dominavam a historiografia sobre a escravidão. Assim sendo, para combater a fragilidade e ineficiência de algumas políticas públicas, os diversos atores envolvidos com a causa quilombola têm rediscutido a questão dos conceitos de modo a contribuir com a supressão de lacunas científicas ainda presentes no debate sobre como relacionar a política governamental com uma eficaz proposta de etnodesenvolvimento sustentável para populações quilombolas.

No plano do debate que envolve o tema do desenvolvimento agrário, entendo que quanto mais amplo e complexo se torna o discurso da autoatribuição quilombola, o qual tem incorporado cada vez mais elementos oriundos da observação científica, mais aparente torna-se a aproximação com os elementos da identidade “camponesa” desses grupos étnicos. Nesse sentido, a ressemantização do conceito de comunidade quilombola também pode receber subsídios dos estudos sobre o campesinato ou da antropologia jurídica, como forma de melhor compreender a relação de negociação entre política pública e os movimentos sociais do campo no contexto na etnicidade quilombola.

No que concerne o debate da territorialidade, constata-se o fato de que a política de regularização fundiária no país ainda não dá conta dessa percepção. Do ponto de vista da relação com as associações quilombolas, que essa perspectiva da “terra de uso comum” tem, fica evidente que, ao se aproximarem das normas impostas pela política para conquista do direito à posse da terra, as associações acabam aceitando a limitação interpretativa do discurso da autoatribuição, com tendências a se afastar da lógica solidária da agricultura familiar e gerando conflitos internos no decorrer da execução da própria política de regularização. Não obstante, apesar dos quilombolas conviverem com normas que muitas vezes se apresentam conflituosas entre si, há momentos em que estas próprias normas

acabam por satisfazer as necessidades orgânicas das suas organizações, principalmente no concernente a sua relação com o Estado. Conforme SOUSA e NETO (2001:P.13) o assumir da materialidade da identidade, seja quilombola, seja camponesa, não significa que haja desistência de uma determinada forma de pertencimento. Nas palavras dos autores, *“essas estratégias são formas de luta por reconhecimento como sujeito de direitos, melhor dizendo, como sujeitos que constituem a sociedade constitucional”*.

Ficou claro que a única via de integração social para a comunidade quilombola seria o Direito, através do qual foi permitido criar um complexo de normas que permitiu unir e, ao mesmo tempo diferenciar as formas de vida plurais advindas do discurso da etnicidade. Nesta perspectiva, o Timbó aciona a identidade proprietária de quilombola como uma estratégia política para o reconhecimento dos seus direitos. Por outro lado, entendo que existe um profundo desafio para aqueles que deverão conferir estes direitos as populações quilombolas, uma vez que o “Direito Constitucional” a que se refere a constituinte está definido não só em termos de acesso a terra, mas enquanto um direito cultural que abrange a liberdade de reprodução da organização social e da possibilidade destas comunidade promoverem seu etnodesenvolvimento.

Seguindo esta lógica, eu diria que, atualmente, a comunidade do Timbó está instituída como sujeito político e de direito, tanto na esfera pública local, quanto diante da institucionalidade jurídica do Estado. Esse fato, atrelado à intervenção dos mediadores e agências, é capaz de provocar situações de conflito local que teriam como motivação principal a própria questão do reconhecimento étnico. Nesse contexto, percebo que só foi possível compreender o campo das relações existentes na comunidade a partir de um trabalho analítico que congregou três instâncias interpretativas: a da antropologia, a da sociologia rural e a jurídica, tendo em vista o direcionamento classificatório que vem sendo dado pela política de regularização com vistas ao reconhecimento das comunidades quilombolas.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRAMOVAY, Ricardo. “O Admirável Mundo Novo de Alexander Chayanov”. Estudos Avançados – Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP – jan/abr. vol.12, nº32: 69-74.

\_\_\_\_\_. “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão”. Rio de Janeiro: ANPOCS; Campinas, 1992.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. “Terras Tradicionalmente Ocupadas: processos de Territorialização e Movimentos Sociais”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.6, n.1, maio/2004. Pp. 9-30

\_\_\_\_\_. “Os quilombos e as novas etnias”. In O’DWYER, Eliane Cantarino (org). “Quilombos: identidade étnica e territorialidade”. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

ARRUTI, José Maurício A. “As Emergências dos Remanescentes: Notas para o diálogo entre indígenas e Quilombolas”. Revista Mana, 1997. (7-38)

\_\_\_\_\_. “Mocambo: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola”. Editora EDUSC. São Paulo-SP, 2006.

ATHIAS, Renato. “A Noção de Identidade Étnica na Antropologia Brasileira: de Roquete Pinto a Roberto Cardoso de Oliveira”. Editora Universitária UFPE, Recife-PE. 2007.

ÁVILA, Thiago A. M. “Não é do jeito que eles quer, é do jeito que nós quer”: biotecnologia e o acesso aos conhecimentos tradicionais dos Khraô. In: GROSSI, M; HEILBORN, M. L.; ZANOTTA, L. *Antropologia e Direitos Humanos 4*. Blumenau: Nova Letra, 2006.

BARTH, FREDERIK. “O Guru, o iniciador e outras variações antropológicas”. Rio de Janeiro: Contra capa, 2000.

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. “Desenvolvimento Agrário como Estratégia: Balanço do MDA 2003/2006”. NEAD, Porto Alegre. 2006.
- BIANCO, Bela Feldman e RIBEIRO G. Organizadores. “Antropologia e Poder: Contribuições de Eric R. Wolf”. Lins. Editora Universitária de Brasília. Brasília-DF
- BOHANNAN, Paul. “Etnografia e comparação em Antropologia do Direito”. In: DAVIS, Shelton. *Antropologia do Direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- CARNEIRO, Andréa F. Tenório & NICHOLS, Sue. “Demarcação de Territórios Quilombolas: a questão técnica e seus impactos sociais”. In, O INCRA e os Desafios para a Regularização dos Territórios Quilombolas: Algumas Experiências. MDA/NEAD/INCRA, Brasília-DF, 2006
- CONVENÇÃO 169 DA OIT. Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho. Genebra, 7 de junho de 1989.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Brasília, 1988.
- DINIZ, D. “Antropologia e direitos humanos: o dilema moral de Tashi”. In: NOVAES, R. R; LIMA, R. K. *Antropologia e direitos humanos*. Niterói: EdUFF, 2001.
- ERIKSEN, Thomas H. “The Cultural Contexts of Ethnic Differences”. *Man*, Londres, v 26, 1991.
- FAJARDO, Raquel Y. *Vislumbrando um horizonte pluralista: rupturas y retos epistemológicos y políticos*. In: CASTRO-LUCIC, Milka. *Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho*. Santiago: Programa Internacional de Interculturalidad, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, 2004

- FELÍCIO, Munir Jorge. “Os Camponeses, Os Agricultores Familiares: Paradigmas em Questão”. UNESP-SP, 2005.
- FERNANDES, Bernardo Maçano. “Agricultura Camponesa e/ou Agricultura Familiar”.
- FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. “Remanescentes de Quilombos, Índios, Meio Ambiente e Segurança Nacional: ponderação de interesses constitucionais”. In, O INCRA e os Desafios para a Regularização dos Territórios Quilombolas: Algumas Experiências. MDA/NEAD/INCRA, Brasília-DF, 2006
- FREITAS, Ricardo de Brito A. P. “O Uso Alternativo do Direito Penal – Algumas Observações Sobre a sua Possibilidade”. Revista da OAB – Seccional de Pernambuco, a 32, n.24. Recife: OAB/PE, setembro de 1997.
- HAGUETTE Teresa Maria Frota. “Metodologias Qualitativas na Sociologia”. Editora Vozes, Petrópolis – RJ, 1997.
- I Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas. Fundação Cultural Palmares – Ministério da Cultura, 2002.
- JOB, Luciana. “De quem é este Quilombo? [...] Era só o que me faltava!”. In, O INCRA e os Desafios para a Regularização dos Territórios Quilombolas: Algumas Experiências. MDA/NEAD/INCRA, Brasília-DF, 2006
- LAMARCHE, H. (Coord). “A Agricultura Familiar”. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- MEDEIROS, Bartolomeu Tito F. & SILVA JÚNIOR, José Alfredo. “Ciência e Mediação Antropológica nas Disputas pela Legitimação das Políticas e Direitos Quilombolas”. Reunião de Antropologia do MERCOSUL, 2009.

MONTEIRO, Anita Maria de Queiroz. “Castainho: etnografia de um bairro rural de negros”. Editora Massangana, Recife-PE, 1985.

Lei 11.326/2006 da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O'DWYER, Eliane Cantarino. “Laudos antropológicos: pesquisa aplicada ou exercício profissional da disciplina?” In: LEITE, I. B. (org.). “Laudos periciais antropológicos em debate”. Florianópolis: Co-edição NUER/ABA/2005

\_\_\_\_\_. “Os Quilombos e a Prática Profissional dos Antropólogos”. In O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro Editora FGV, 2002..

PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INCRA Nacional. Brasília, 2007.

PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INCRA-SR 03. Recife, 2008.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Ministério do Meio-Ambiente. Brasília, 2006.

PRICE, Richard. “Quilombolas e direitos humanos no Suriname”. Horizontes Antropológicos. Ano 5, n.10, mai/1999.

TAVARES DOS SANTOS, J. Vicente. “Produção Familiar: processos e conflitos agrários”. Cadernos de Sociologia. RS, n.6, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. “Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação”. Editora Atlas, São Paulo-SP, 1995.

- SARMENTO, Daniel. “Territórios Quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03”. Ministério Público Federal – Procuradoria Regional da República – 2ª Região. Rio de Janeiro, 03 de março de 2008.
- SHANIN, T. “A Definição de Camponês: Conceituações e Desconceituações. O velho e o novo em uma discussão marxista”. Estudos CEBRAP 26. 1980.
- SILVA, Tomaz Tadeu da (org). HALL, Stuart. WOODWARD, Kathryn. “Identidade e Diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais”. Ed. Vozes. Petrópolis-RJ, 2000.
- SOUSA, Maria S. Rodrigue & NETTO, Menlick de Carvalho. “Ancestralidade e Pertencimento como Estratégias de Reconhecimento de Direitos”. XV CONPEDI 2006. Manaus-AM.
- SOUSA, Rosinaldo Silva. “Direitos humanos através da história recente em uma perspectiva antropológica”. In: NOVAES, R. R; LIMA, R. K. *Antropologia e direitos humanos*. Niterói: EdUFF, 2001.
- SOUZA, Vânia Fialho P. “Parecer Antropológico TI Xucuru”. Recife, 15 de março de 2002.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. “Derecho Consuetudinario Indigena en America Latina”. In. Revista América Indígena, vol. XLIX, nº2, abril a junho de 1989.
- SUNDFELD, Carlos Ari. “Comunidades Quilombolas: direito à terra”. Fundação Cultural Palmares/MinC, Editorial Abaré. Brasília, 2002.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro”. XX Encontro Anual da ANPOCS, GT-17. Processos Sociais Agrários. Caxambu – MG, 1996.
- WOLF, Eric. “Antropologia e Poder”. Org. BIANCO, B. Feldman & RIBEIRO, Gustavo Lins. Editora Unicamp, São Paulo, 2003.

# ANEXOS

**Anexo 1: Roteiros das Entrevistas Semi-estruturadas aplicadas pela pesquisa;**

**Anexo 2: Relação das Comunidades Quilombolas Identificadas pela Comissão Estadual de Pernambuco;**

**Anexo 3: Principais Leis e Decretos Citados;**

**Anexo 4: Resumo da tramitação do processo referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF no Superior Tribunal Federal;**

**Anexo 5: Carta dos participantes do I Encontro Nacional das Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas;**

**Anexo 6: Mapa de Localização das Comunidades Quilombolas na Jurisdição do INCRA - SR-03.**

## ANEXO-1

### ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS APLICADAS PELA PESQUISA;

#### ROTEIRO PARA TÉCNICOS (Antropólogos e Equipe de Ordenamento – SR-03)

Nome:

Formação:

Cargo na Instituição:

Tempo na Casa:

Experiências em instituições públicas anteriores.

- 1- Como você avalia que se deu, se é que houve, a contribuição da ciência antropológica por meio de suas instituições legalmente representativas (Universidade, ABA, etc) com relação aos seguintes processos?
  - a. Consolidação do art.68 e posteriormente do Decreto 4887;
  - b. Processo de construção da IN-16, 20 e 49.
- 2- Você acredita que houve avanços da IN-20 para a IN-49?
- 3- Se sim, quais? Se não, porque acredita que não houve avanços?
- 4- Você acredita que a construção das IN se configurou, ou pode vir a se configurar num processo contínuo de discussão entre a sociedade civil e governo?
- 5- Sobre a mentalidade política do governo no que se refere a noção identitária relativa aos quilombolas? Você acha que a noção atual se explicaria a partir das categorias: estatística; romântica, e burocrática capitalista (definidas por Roberto Cardoso de Oliveira e João Pacheco), ou seria uma mescla dessas categorias? Se não, como a caracterizaria?
- 6- Você percebe incompreensão do papel e função do antropólogo pelo INCRA, a partir dos seus funcionários ou da própria estrutura administrativa e operacional criada para receber este profissional no seu quadro funcional?
- 7- Se sim, na sua interpretação que aspectos deveriam ser considerados para melhor compreender e otimizar o trabalho do antropólogo na instituição?
- 8- Você acredita que as definições sobre a questão da etnicidade quilombola, contidas no Decreto 4.887 e regulamentada pela IN-49, podem ser absorvidas pela atual estrutura operacional de implementação da política de regularização quilombola existente no INCRA?
- 9- Se sim, porque?
- 10- Se não, você apontaria alguma expectativa de avançar na adequação desta política com vistas a atender plenamente o que está contido na legislação?
- 11- Na sua opinião, em que medida é possível relacionar a política de regularização quilombola com a perspectiva do etnodesenvolvimento? (entendendo este último como: a) clareza no direito a terra; b) reconhecimento da voz política dos quilombolas como grupo étnico; c) respeito a identidade cultural; d) reconhecimento formal de suas organizações; e) apoio a iniciativas que visem ampliação dos recursos naturais, f) apoio a manutenção da segurança alimentar, respeitando as práticas tradicionais do grupo e os recursos naturais; f) responsabilidade social do Estado perante as políticas de saúde, educação e geração de renda.

### **Questões Relativas ao Trabalho de Campo.**

- 12- Como avalia a questão do tempo para realização dos laudos antropológicos X tempo estabelecido nos contratos atuais X urgência de atendimento das metas? Existe possibilidade ou método pensado para tentar agilizar o tempo de pesquisa?
- 13- De forma geral, como você avalia o nível de organização social e de associativismo das comunidades quilombolas, no que se refere a preparação das mesmas para ser co-participante do processo de regularização? (organização das famílias, conscientização sobre o processo, relação com os intrusos, etc)
- 14- Em que medida a certificação da FCP ajuda ou dificulta na confecção do RTID pelo INCRA?
- 15- Considerando o fluxo operacional do processo de regulamentação, seria possível apontar os principais entraves existentes?
- 16- Quais as vantagens em poder contar com uma liderança do movimento na Diretoria Nacional de Regularização Fundiária para Quilombolas?
- 17- Quais as suas principais expectativas para o futuro da política de regularização fundiária para quilombos?

### **ROTEIRO PARA SUPERINTENDENTE DO INCRA**

- 1- O Senhor acredita que as definições sobre a questão da etnicidade quilombola, contidas no Decreto 4.887 e regulamentada pela IN-49, podem ser absorvidas pela atual estrutura operacional de implementação da política de regularização quilombola existente no INCRA?
- 2- Se sim, porque?
- 3- Se não, o senhor apontaria alguma expectativa de avançar na adequação desta política com vistas a atender plenamente o que está contido na legislação?
- 4- O Senhor acredita que a legislação atual contempla os anseios e reivindicações do Movimento Social Quilombola?
- 5- Como o Senhor definiria o atual contexto das relações estabelecidas ente o INCRA e o Movimento Quilombola?
- 6- Entende que o INCRA deveria também se responsabilizar com o processo de desenvolvimento destas comunidades após a etapa de regularização? Desenvolvendo alguma ação nos moldes da ATEs prestada aos assentamentos?
- 7- Como se dá o processo de controle social da política de regularização fundiária para quilombos? Ele é satisfatório ou necessitaria de ajustes? Se sim quais?
- 8- Como entende ou percebe o papel das Associações Quilombolas, das Comissões Estaduais, e da CONAQ nos processos de construção dos instrumentos de legislação e posteriormente no processo de aplicação dos mesmos perante a execução da política de regularização?
- 9- Quais as vantagens em poder contar com uma liderança do movimento na Diretoria Nacional de Regularização Fundiária para Quilombolas?
- 10- Quais as suas principais expectativas para o futuro da política de regularização fundiária para quilombos?

## **ROTEIRO PARA DIRETORA NACIONAL DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E LIDERANÇA NACIONAL DO MOVIMENTO.**

- 1- Seria possível fazer um breve retrospecto histórico dos principais fatos existentes na construção e elaboração da instrumentação jurídica que procura garantir direitos as populações quilombolas? Os quais seriam:
  - a. Artigo 68
  - b. Decreto 4887
  - c. IN-16
  - d. IN-20
  - e. IN-49
- 2- Quais as metas de regularização atualmente pleiteadas pelo INCRA?
- 3- Na sua opinião, quais os principais entraves identificados pelo INCRA quanto aos procedimentos de contratação de técnicos externos a instituição para elaboração dos RTID?
- 4- Existe orientação do governo federal para a priorização da regularização fundiária de comunidades pertencentes aos Territórios da Cidadania?
- 5- Se sim, como o Movimento e comunidades quilombolas, que estão fora destes territórios, encaram esta questão?
- 6- Você acredita que as definições sobre a questão da etnicidade quilombola, contidas no Decreto 4.887 e regulamentada pela IN-49, podem ser absorvidas pela atual estrutura operacional de implementação da política de regularização quilombola existente no INCRA?
- 7- Se sim, porque?
- 8- Se não, você apontaria alguma expectativa de avançar na adequação desta política com vistas a atender plenamente o que está contido na legislação?
- 9- Você acredita que a legislação atual (de forma geral, além do INCRA) contempla os anseios e reivindicações do Movimento Social Quilombola?
- 10- Como você definiria o atual contexto das relações estabelecidas ente o INCRA e o Movimento Quilombola?
- 11- Entende que o INCRA deveria também se responsabilizar com o processo de desenvolvimento destas comunidades após a etapa de titulação? Pensando alguma ação de fomento a produção, assistência técnica, etc?
- 12- Se não, como pensa que deveria se dá esse processo de desenvolvimento das comunidades tituladas?
- 13- Como se dá o processo de controle social da política de regularização fundiária para quilombos? Ele é satisfatório ou necessitaria de ajustes? Se necessita, quais?
- 14- Como você entende ou percebe o papel das Associações Quilombolas, das Comissões Estaduais, e da CONAQ nos processos de construção dos instrumentos de legislação e posteriormente no processo de aplicação dos mesmos perante a execução da política de regularização?
- 15- Quais as vantagens e desvantagens em poder, enquanto liderança movimento, ocupar o cargo de Diretora Nacional de Regularização Fundiária para Quilombolas?

## **ROTEIRO PARA LIDERANCAS QUILOMBOLAS**

### **IDENTIFICAÇÃO**

Nome do entrevistado:

Comunidade / Associação:

Município:

Situação de Certificação e Regularização:

- 1- Faça um breve histórico da sua participação no Movimento Quilombola. Quando começou? Quais suas principais motivações para entrar na luta? Quais as principais conquistas?
- 2- Qual seria o principal objetivo, na atualidade, da associação quilombola ou da comunidade?
- 3- Além desse objetivo principal, o que mais a comunidade espera conquistar através da luta quilombola?
- 4- Quais as atuais condições estruturais que sua associação/comunidade dispõe para lutar por esses objetivos?
- 5- Quais instituições, ou pessoas, tem dado apoio a comunidade atualmente, e de que forma eles apóiam?
- 6- Quais são as políticas públicas ou ações de governo (federal, estadual e municipal) existentes na sua comunidade?
- 7- Quais organizações não governamentais também apóiam de alguma forma a comunidade?
- 8- Qual o estágio atual da regularização fundiária da sua comunidade?
- 9- Como tem se dado a relação da comunidade com o INCRA?
- 10- A comunidade conhece ou já ouviu falar do decreto 4887 ou da artigo 68 da Constituição Federal?
- 11- A associação e suas lideranças conhecem bem o IN-49 do INCRA que regulamenta os procedimentos de regularização fundiária para quilombos?
- 12- Você acredita nesta política atual de regularização fundiária?
- 13- Como você definiria a relação existente entre a associação quilombola e a Comissão Estadual?
- 14- E como definiria a relação da associação com a Prefeitura e as políticas municipais de maneira geral (saúde, educação, desenvolvimento social, infra-estrutura, etc)
- 15- Na sua opinião, quais as vantagens e desvantagens de uma líder do Movimento Quilombola ter assumido a Direção Nacional da Política de Regularização Fundiária para Quilombos no INCRA?

## Anexo-2

<b>RELAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>			
<b>Quant.</b>	<b>Município</b>	<b>Comunidade</b>	<b>Microrregião</b>
1	GOIANA	POVAOÇÃO DE SÃO LOURENÇO	Mata Norte
4	AFOGADOS DA INGAZEIRA	GIQUIKI	Pajeú
		PINTADA	
		LEITÃO	
		UMBUZEIRO	
2	AGRESTINA	FURNAS	Agreste Central
		PÉ DE SERRA	
3	AGUAS BELAS	QUILOMBO	Agreste Meridional
		SÍTIO PIÃO	
		TANQUINHO	
2	ALAGOINHA	CARRAPICHO	Agreste Central
		MORADA DE NEGRAS	
11	ARCOVERDE	BACURÉ	Moxotó
		CAJUEIRO	
		FUNDÃO	
		GRAVATÁ DAS VARAS	
		LAGOA DA PORTA	
		MARIA MARTINS	
		MOCÓ	
		OLHOS D'AGUA	
		PERIPERI	
		PINTADA	
2	BETANIA	POÇO DO BOI	Moxotó
		SÃO CAETANO	
1	BEZERROS	GUARIBAS	Agreste Central
3	BOM CONSELHO	ANGICO	Agreste Meridional
		ISABEL	
		MACACOS	
2	BREJÃO	BATINGA	Agreste Meridional
		CURIQUINHA DOS NEGROS	
2	BUIQUE	FAÇOLA	Agreste Meridional
		SERRA DO CATIMBAL	
1	CABO DE SANTO AGUSTINHO	DOZE NEGRAS	Mata Sul
3	CAPOEIRAS	CASCAVEL	Agreste Meridional
		SÍTIO IMBÉ	
		FIDELÃO	
3	CARNAIBA	ABELHA	Pajeú
		BREJO DE DENTRO	
		GAMELEIRA	
1	CATENDE	SERRA DOS QUILOMBOS	Mata Sul

<b>Quant.</b>	<b>Município</b>	<b>Comunidade</b>	<b>Microrregião</b>
1	CUPIRA	SAMBAQUIM	Agreste Setentrional
6	CUSTODIA	ARARA	Sertão Central
		CALDEIRÃO	
		CARVALHO	
		LAJEDO	
		SÃO JOSÉ	
1	FLORESTA	MASSAPÉ	Itaparica
7	GARANHUNS	CALUETE	Agreste Meridional
		SAPO	
		CASTANHA	
		ESTIVA	
		ESTRELA	
		TIMBÓ	
1	IBIMIRIM	JERITACOL	Agreste Meridional
1	IMBÉ	CAPOEIRAS	Agreste Meridional
1	INAJÁ	POÇO DANTAS	Agreste Meridional
2	INGAZEIRA	JORGE	Pajeú
		SANTO ANTONIO II	
1	ITACURUBA	NEGROS DO GILÚ	Itaparica
2	LAGOA DOS GATOS	CAVUCO	Mata Sul
		PAU FERRADO	
6	MIRANDIBA	ARAÇÁ	Sertão Central
		CARURU	
		FEIJÃO	
		JANUARIO GRANDE	
		PEDRA BRANCA	
		SERRA VERDE	
2	PASSIRA	CACIMBINHA	Agreste Setentrional
		CHÁ DE NEGROS	
2	PESQUEIRA	OSSO (SERRA CRUZ)	Agreste Central
		NEGROS DOS OSSOS	
1	PETROLANDIA	BORBA DO LAGO	São Francisco
2	PETROLINA	AFRANTO	São Francisco
		FANDANGO	
1	QUIXABA	SÍTIO GIA	Pajeú
1	RIO FORMOSO	ENGENHO SIQUEIRA	Mata Sul
2	SALGADINHO	CONTÉ	Agreste Setentrional
		CONTENDAS	
1	SALGUEIRO	CONCEIÇÃO DAS CRIOLAS	Sertão Central

<b>Quant.</b>	<b>Município</b>	<b>Comunidade</b>	<b>Microrregião</b>
7	SÃO BENTO DO UNA	SERROTE DO GADO BRABO	Agreste Meridional
		JIRAU	
		CALDEIRALZINHO	
		CAIBRA	
		GADO BRABO	
		PRIMAVERA	
		SITIO CALDEIRÃOZINHO	
1	SÃO JOSÉ DO EGITO	QUEIMADA ZÉ VICENTE	Pajeú
8	SERTANIA	CLAUDINOS (VARZEA VELHA)	Pajeú
		ESTREITO (CAROALINA)	
		JACUZINHO	
		JIBÓIA	
		LAGE DA ONÇA (ALBUQUERQUE NÉ)	
		OS CUSTÓDIOS	
		SITIO VARZEA LIMPA	
		URUBU	
1	TERRA NOVA	CONTENDAS	Pajeú
3	TRIUNFO	LIVRAMENTO	Pajeú
		SITIO NOVO	
		LAGOINHA AGUAS CLARAS	
1	VICÊNCIA	TRIGUEIRO	Agreste Setrentional

## ANEXO-3

### PRINCIPAIS LEIS E DECRETOS

# Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

## TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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

## TÍTULO VIII Da Ordem Social

### CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO

#### Seção II DA CULTURA

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

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.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

**Ministério do Desenvolvimento Agrário**  
**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA**  
**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 49,**  
**29 de setembro de 2008**

DOU Nº 190, quarta-feira, 1º de outubro de 2008, Seção 1 p. 83 a 85

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinvasão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 20, inciso VII, do Anexo I, do Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, e art. 110, inciso IX, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria nº 69, de 19 de outubro de 2006, do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, e tendo em vista o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, resolve:

#### OBJETIVO

Art. 1º. Estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinvasão, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos.

#### FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 2º. As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal:

I - art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

II - arts. 215 e 216 da Constituição Federal;

III - Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

IV - Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

V - Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

VI - Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966;

VII - Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992;

VIII - Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;

IX - Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001;

X - Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001;

XI - Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003;

XII - Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004;

XIII - Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003;

XIV - Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007;

XV - Convenção sobre Biodiversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

#### CONCEITUAÇÕES

Art. 3º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 4º. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

## COMPETÊNCIA

Art. 5º. Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desinstituição, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## CERTIFICAÇÃO

Art. 6º. A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante auto-definição da comunidade.

Parágrafo único. A auto-definição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

## PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABERTURA DO PROCESSO

Art. 7º. O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.

§ 1º. A comunidade ou interessado deverá apresentar informações sobre a localização da área objeto de identificação.

§ 2º. Compete às Superintendências Regionais manter atualizadas as informações concernentes aos pedidos de regularização das áreas remanescentes das comunidades de quilombos e dos processos em curso nos Sistemas do INCRA.

§ 3º. Os procedimentos de que tratam os arts. 8º e seguintes somente terão início após a apresentação da certidão prevista no parágrafo único do art. 6º.

§ 4º. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 12 serão notificados pelo Superintendente Regional do INCRA, imediatamente após a instauração do procedimento administrativo de que trata o caput, com o objetivo de apresentarem, se assim entenderem necessário, informações que possam contribuir com os estudos previstos nos arts. 8º e seguintes.

## IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

Art. 8º. O estudo e a definição da terra reivindicada serão precedidos de reuniões com a comunidade e Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos procedimentos que serão adotados.

Art. 9º. A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes.

Art. 10. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônomicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma:

I - Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área quilombola identificada, devendo conter as seguintes descrições e informações:

a) introdução, abordando os seguintes elementos:

1. apresentação dos conceitos e concepções empregados no Relatório (referencial teórico), que observem os critérios de autoatribuição, que permita caracterizar a trajetória histórica própria, as relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
2. apresentação da metodologia e dos condicionantes dos trabalhos, contendo, dentre outras informações, as relativas à organização e caracterização da equipe técnica envolvida, ao cronograma de trabalho, ao processo de levantamento de dados qualitativos utilizados e ao contexto das condições de trabalho de campo e elaboração do relatório;
- b) dados gerais, contendo:
  1. informações gerais sobre o grupo auto-atribuído como remanescente das comunidades dos quilombos, tais como, denominação, localização e formas de acesso, disposição espacial, aspectos demográficos, sociais e de infra-estrutura;
  2. a caracterização do(s) município(s) e região com sua denominação, localização e informações censitárias com dados demográficos, sócio-econômicos e fundiários, entre outros;
  3. dados, quando disponíveis, sobre as taxas de natalidade e mortalidade da comunidade nos últimos anos, com indicação das causas, na hipótese de identificação de fatores de desequilíbrio de tais taxas, e projeção relativa ao crescimento populacional do grupo;
- c) histórico da ocupação, contendo:
  1. descrição do histórico da ocupação da área com base na memória do grupo envolvido e depoimentos de eventuais atores externos identificados;
  2. levantamento e análise das fontes documentais e bibliográficas existentes sobre a história do grupo e da sua terra;
  3. contextualização do histórico regional e sua relação com a história da comunidade;
  4. indicação, caso haja, dos sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos, assim como de outros sítios considerados relevantes pelo grupo;
  5. levantamento do patrimônio cultural da comunidade a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, constituído de seus bens materiais e imateriais, com relevância na construção de suas identidade e memória e na sua reprodução física, social e cultural.
  6. levantamento e análise dos processos de expropriação, bem como de comunidade;
  7. caracterização da ocupação atual indicando as terras utilizadas para moradia, atividade econômica, caminhos e percursos, uso dos recursos naturais, realização dos cultos religiosos e festividades, entre outras manifestações culturais;
  8. análise da atual situação de ocupação territorial do grupo, tendo em vista os impactos sofridos pela comunidade e as transformações ocorridas ao longo de sua história.
- d) organização social, contendo:
  1. identificação e caracterização dos sinais diacríticos da identidade étnica do grupo;
  2. identificação e análise das formas de construção e critérios do pertencimento e fronteiras sociais do grupo;
  3. identificação das circunstâncias que levaram a eventual secessão ou reagrupamento do Grupo;
  4. descrição da representação genealógica do grupo;
  5. mapeamento e análise das redes de reciprocidade intra e extra-territoriais e societários dos membros do grupo em questão;
  6. levantamento, a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, das manifestações de caráter cosmológico, religioso e festivo, atividades lúdico-recreativas em sua relação com a terra utilizada, os recursos naturais, as atividades produtivas e o seu calendário;
  7. levantamento das práticas tradicionais de caráter coletivo e sua relação com a ocupação atual da área identificando terras destinadas à moradia, espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, atividades de caráter social, político e econômico, demonstrando as razões pelas quais são importantes para a manutenção da memória e identidade do grupo e de outros aspectos coletivos próprios da comunidade;
  8. descrição das formas de representação política do grupo;

e) ambiente e produção, contendo:

1. levantamento e análise das categorias êmicas relacionadas às terras e ao ambiente onde vivem as comunidades e sua lógica de apropriação dessas áreas e configuração de seus limites;
2. análise da lógica de apropriação das áreas nas quais vive o grupo, considerando as informações agronômicas e ecológicas da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo;
3. identificação e explicitação da forma de ocupação quanto ao seu caráter tradicional, evidenciando as unidades de paisagem disponíveis no presente e no plano da memória do grupo, bem como seus usos, necessários à reprodução física, social, econômica e cultural;
4. descrição das práticas produtivas, considerando as dimensões cosmológicas, de sociabilidade, reciprocidade e divisão social do trabalho;
5. descrição das atividades produtivas desenvolvidas pela comunidade com a identificação, localização e dimensão das áreas e edificações utilizadas para este fim;
6. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem estar econômico e cultural da comunidade e explicitação de suas razões;
7. avaliação das dimensões da sustentabilidade referentes a ações e projetos e seus possíveis impactos junto ao grupo em questão;
8. indicação de obras e empreendimentos existentes ou apontados como planejados, com influência na área proposta;
9. descrição das relações sócio-econômico-culturais com outras comunidades e com a sociedade envolvente e descrição das alterações eventualmente ocorridas na economia tradicional a partir do contato com a sociedade envolvente e do modo como se processam tais alterações;
10. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à proteção dos recursos naturais, tais como áreas de preservação permanente, reserva legal e zonas de amortecimento das unidades de conservação.

f) conclusão, contendo:

1. proposta de delimitação da terra, tendo como base os estudos previstos neste inciso I;
2. planta da área proposta, que inclua informações e indicação cartográfica de localização dos elementos anteriormente referidos;
3. descrição sintética da área identificada, relacionando seus diferentes marcos identitários, espaços e paisagens, usos, percursos, caminhos e recursos naturais existentes, tendo em vista a reprodução física, social e cultural do grupo, segundo seus usos, costumes e tradições;
4. indicação, com base nos estudos realizados, de potencialidades da comunidade e da área, que possam ser, oportunamente, aproveitadas;

II - levantamento fundiário, devendo conter a seguinte descrição e informações:

- a) identificação e censo de eventuais ocupantes não-quilombolas, com descrição das áreas por eles ocupadas, com a respectiva extensão, as datas dessas ocupações e a descrição das benfeitorias existentes;
- b) descrição das áreas pertencentes a quilombolas, que têm título de propriedade;
- c) informações sobre a natureza das ocupações não-quilombolas, com a identificação dos títulos de posse ou domínio eventualmente existentes;
- d) informações, na hipótese de algum ocupante dispor de documento oriundo de órgão público, sobre a forma e fundamentos relativos à expedição do documento que deverão ser obtidas junto ao órgão expedidor;

III - planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação;

IV - cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA;

V - levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa

de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e

VI - parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados.

§ 1º O início dos trabalhos de campo deverá ser precedido de comunicação prévia a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas na área pleiteada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

§ 2º. O Relatório de que trata o inciso I deste artigo será elaborado por especialista que mantenha vínculo funcional com o INCRA, salvo em hipótese devidamente reconhecida de impossibilidade material, quando poderá haver contratação, obedecida a legislação pertinente.

§ 3º. A contratação permitida no parágrafo anterior não poderá ser firmada com especialista que, no interesse de qualquer legitimado no processo, mantenha ou tenha mantido vínculo jurídico relacionado ao objeto do inciso I.

§ 4º. Verificada, durante os trabalhos para a elaboração do Relatório de que trata o caput, qualquer questão de competência dos órgãos e entidades enumerados no art. 12, o Superintendente Regional do INCRA deverá comunicá-los, para acompanhamento, sem prejuízo de prosseguimento dos trabalhos.

§ 5º. Fica facultado à comunidade interessada apresentar peças técnicas necessárias à instrução do RTID, as quais poderão ser valoradas e utilizadas pelo INCRA.

§ 6º. Fica assegurada à comunidade interessada a participação em todas as fases do procedimento administrativo de elaboração do RTID, diretamente ou por meio de representantes por ela indicados.

§ 7º. No processo de elaboração do RTID deverão ser respeitados os direitos da comunidade de:

I - ser informada sobre a natureza do trabalho;

II - preservação de sua intimidade, de acordo com seus padrões culturais;

III - autorizar que as informações obtidas no âmbito do RTID sejam utilizadas para outros fins; e

IV - acesso aos resultados do levantamento realizado.

## PUBLICIDADE

Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação será afixada na sede da Prefeitura Municipal onde está situado o imóvel, acompanhada de memorial descritivo e mapa da área estudada.

§ 2º A Superintendência Regional do INCRA notificará os ocupantes e confinantes, detentores de domínio ou não, identificados na terra pleiteada, informando-os do prazo para apresentação de contestações.

§ 3º. Não sendo verificado o atendimento dos critérios estabelecidos para a elaboração do RTID, o Comitê de Decisão Regional do INCRA o devolverá ao Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para sua revisão ou complementação, que, uma vez efetivada, obedecerá ao rito estabelecido neste artigo.

§ 4º. Na hipótese de o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo.

§ 5º. A comunidade interessada e a Fundação Cultural Palmares serão notificadas da decisão pelo arquivamento do processo administrativo e esta será publicada, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada, com o extrato do Relatório, que contenha os seus fundamentos.

§ 6º. Da decisão de arquivamento do processo administrativo, de que trata o § 4º, caberá pedido de desarquivamento, desde que justificado.

§ 7º. A Superintendência Regional do INCRA encaminhará cópia do edital para os remanescentes das comunidades dos quilombos.

### CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES

Art. 12. Concomitantemente a sua publicação, o RTID será remetido aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de 30 (trinta) dias, apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e seu correspondente na Administração Estadual;

III - Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional - CDN;

VI - Fundação Cultural Palmares;

VII - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e seu correspondente na Administração Estadual; e

VIII - Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

§ 1º. O Presidente do INCRA encaminhará o RTID a outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando verifique repercussão em suas áreas de interesse, observado o procedimento previsto neste artigo.

§ 2º. O INCRA remeterá o arquivo digital do memorial descritivo (shape file) à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, para inclusão em sistema georreferenciado, de amplo acesso a todos os órgãos e entidades.

§ 3º. Expirado o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, contados do recebimento da cópia do RTID, e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o seu conteúdo.

§ 4º. O INCRA terá um prazo de 30 (trinta) dias para adotar as medidas cabíveis diante de eventuais manifestações dos órgãos e entidades.

§ 5º. Fica assegurado à comunidade interessada o acesso imediato à cópia das manifestações dos órgãos e entidades referidos neste artigo, bem como o acompanhamento das medidas decorrentes das respectivas manifestações.

### CONTESTAÇÕES

Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. As contestações oferecidas pelos interessados serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo.

Art. 14. As contestações dos interessados indicados no art. 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do protocolo da contestação.

§ 1º. Se o julgamento das contestações implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, será realizada nova publicação e a notificação dos interessados.

§ 2º. Se o julgamento das contestações não implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, serão notificados os interessados que as ofereceram.

Art. 15. Do julgamento das contestações caberá recurso único, com efeito apenas devolutivo, ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação.

§ 1º. Sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, as eventuais alterações das informações contidas no edital de que trata o art. 11 e notificará o recorrente.

§ 2º. Não sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA notificará da decisão o recorrente.

#### ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS PLEITEADAS

Art. 16. Incidindo as terras identificadas e delimitadas pelo RTID sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas, a Superintendência Regional do INCRA deverá, em conjunto, respectivamente, com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, adotar as medidas cabíveis, visando a garantir a sustentabilidade dessas comunidades, conciliando os interesses do Estado.

§ 1º. A Secretaria do Patrimônio da União e a Fundação Cultural Palmares serão ouvidas, em todos os casos.

§ 2º. As manifestações quanto às medidas cabíveis, referidas no caput, ficarão restritas ao âmbito de cada competência institucional.

§ 3º. Verificada controvérsia quanto às medidas cabíveis, de que trata o caput, o processo administrativo será encaminhado:

I - em se tratando do mérito, à Casa Civil da Presidência da República, para o exercício de sua competência de coordenação e integração das ações do Governo, prevista no art. 2º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003;

II - sobre questão jurídica, ao Advogado-Geral da União, para o exercício de sua competência, prevista no art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e o art. 8º C, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

§ 4º. Aplica-se, no que couber, aos órgãos e entidades citados no caput e no § 1º do art. 12 o disposto neste artigo.

§ 5º. Os Órgãos e as Entidades de que trata este artigo definirão o instrumento jurídico apropriado a garantir a permanência e os usos conferidos à terra pela comunidade quilombola enquanto persistir a sobreposição de interesses.

Art. 17. Concluídas as fases a que se referem os arts. 14, 15 e 16, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 18. Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 19. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

Art. 20. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas sobre áreas de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional do INCRA poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando à execução dos procedimentos de titulação nos termos do Decreto e desta Instrução.

Art. 21 Incidindo as terras reconhecidas e declaradas em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional do INCRA adotará as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação.

Art. 22. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional do INCRA providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

#### DEMARCAÇÃO

Art. 23. A demarcação da terra reconhecida será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de imóveis rurais aprovada pela Portaria nº 1.101, de 19 de novembro de 2003, do Presidente do INCRA e demais atos regulamentares expedidos pela Autarquia, em atendimento à Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

#### TITULAÇÃO

Art. 24. O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas nas áreas previstas nos arts. 19 e 20, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre a terra que ocupam.

§ 2º. A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

Art. 25. A expedição do título e o registro cadastral a serem procedidos pela Superintendência Regional do INCRA far-se-ão sem ônus de nenhuma espécie aos remanescentes das comunidades de quilombos, independentemente do tamanho da área.

Art. 26. Esta Instrução Normativa aplica-se desde logo, sem prejuízo da validade das fases iniciadas ou concluídas sob a vigência da Instrução Normativa anterior.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese, contudo, pode ser aplicado o art. 16.

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 27. A Superintendência Regional do INCRA promoverá, em formulários específicos, o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 28. Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional do INCRA, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 29. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

Art. 30. A Superintendência Regional do INCRA encaminhará à Fundação Cultural Palmares e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no RTID, para as providências de destaque e tombamento.

Art. 31. O INCRA, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), manterá o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade

Racial - SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Art. 32. Revoga-se a Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005.

Art. 33. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ROLF HACKBART

## DECRETO Nº 3.912, DE 10 DE SETEMBRO DE 2001

Revogado pelo Decreto nº 4.887, de 20.11.2003

*Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 14, inciso IV, alínea c, da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, e no art. 2o, inciso III e parágrafo único, da Lei no 7.668, de 22 de agosto de 1988, DECRETA:

**Art. 1o** Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

**Art. 2o** O processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário de suas terras será iniciado por requerimento da parte interessada.

§ 1o O requerimento deverá ser dirigido ao Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP, que determinará a abertura do processo administrativo respectivo.

§ 2o Com prévia autorização do Ministro de Estado da Cultura, a Fundação Cultural Palmares - FCP poderá de ofício iniciar o processo administrativo.

**Art. 3o** Do processo administrativo constará relatório técnico e parecer conclusivo elaborados pela Fundação Cultural Palmares - FCP.

§ 1o O relatório técnico conterá:

I - identificação dos aspectos étnicos, histórico, cultural e sócio-econômico do grupo;

II - estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental;

III - levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente;

IV - delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação;

V - parecer jurídico.

§ 2o As ações mencionadas nos incisos II, III e IV do parágrafo anterior, poderão ser executadas mediante convênio firmado com o Ministério da Defesa, a Secretaria de Patrimônio da União - SPU, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal ou empresas privadas, de acordo com a natureza das atividades.

§ 3o Concluído o relatório técnico, a Fundação Cultural Palmares - FCP o remeterá aos seguintes órgãos, para manifestação no prazo comum de trinta dias:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - Secretaria do Patrimônio da União - SPU;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 4o Após a manifestação dos órgãos relacionados no parágrafo anterior, a Fundação Cultural Palmares - FCP elaborará parecer conclusivo no prazo de noventa dias e o fará publicar, em três dias consecutivos, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área a ser demarcada, em forma de extrato e com o respectivo memorial descritivo de delimitação das terras.

§ 5o Se, no prazo de trinta dias a contar da publicação a que se refere o parágrafo anterior, houver impugnação de terceiros interessados contra o parecer conclusivo, o Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP a apreciará no prazo de trinta dias.

§ 6o Contra a decisão do Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP caberá recurso para o Ministro de Estado da Cultura, no prazo de quinze dias.

§ 7o Se não houver impugnação, decorridos trinta dias contados da publicação a que se refere o § 4o, o Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP encaminhará o parecer conclusivo e o respectivo processo administrativo ao Ministro de Estado da Cultura.

§ 8o Em até trinta dias após o recebimento do processo, o Ministro de Estado da Cultura decidirá:

I - declarando, mediante portaria, os limites das terras e determinando a sua demarcação;

II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de sessenta dias;

III - desaprovando a identificação e retornando os autos à Fundação Cultural Palmares - FCP, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da [Constituição](#).

§ 9o Será garantida à comunidade interessada a participação em todas as etapas do processo administrativo.

**Art. 4o** A demarcação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos será homologada mediante decreto.

**Art. 5o** Em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, a Fundação Cultural Palmares - FCP conferirá a titulação das terras demarcadas e promoverá o respectivo registro no cartório de registro de imóveis correspondente.

**Art. 6o** Quando a área sob demarcação envolver terra registrada em nome da União, cuja representação compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a titulação e o registro imobiliário ocorrerão de acordo com a legislação pertinente.

**Art. 7o** Este Decreto aplica-se aos processos administrativos em curso.

Parágrafo único. Serão aproveitados, no que couber, os atos administrativos já praticados que não contrariem as disposições deste Decreto.

**Art. 8o** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de setembro de 2001; 180o da Independência e 113o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Francisco Weffort

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 11.9.2001

## DECRETO Nº 4.883, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003

*Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea a, da Constituição e Considerando que compete ao Poder Executivo dispor sobre organização e funcionamento da administração pública federal, de conformidade com o disposto na Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001;

DECRETA:

**Art. 1º** Fica transferida do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência relativa a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações, estabelecida no inciso VI, alínea c, do art. 27 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

Parágrafo único. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a expedição dos títulos das terras a que se refere o caput deste artigo.

**Art. 2º** Compete ao Ministério da Cultura assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nas ações de regularização fundiária para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

**Art. 3º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

Miguel Soldatelli Rossetto

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 21.11.2003

## **DECRETO N o 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003**

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

### **D E C R E T A :**

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

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

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

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos

quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

1 § 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no

Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional IPHAN;

II Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV Fundação Nacional do Índio FUNAI;

V Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10º. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11º. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12º. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Art. 13º. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14º. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15º. Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16º. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das

comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Art. 17º. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18º. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19º. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I Casa Civil da Presidência da República;

II Ministérios:

- a) da Justiça;
- b) da Educação;
- c) do Trabalho e Emprego;
- d) da Saúde;
- e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) das Comunicações;
- g) da Defesa;
- h) da Integração Nacional;

- i) da Cultura;
- j) do Meio Ambiente;
- k) do Desenvolvimento Agrário;
- l) da Assistência Social;
- m) do Esporte;
- n) da Previdência Social;
- o) do Turismo;
- p) das Cidades;

III do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

IV Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- b) de Aquicultura e Pesca; e
- c) dos Direitos Humanos.

§ 1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 3º A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20º. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura.

Art. 21º. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22º. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área.

Parágrafo único. O INCRA realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.

Art. 23º. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25º. Revoga-se o Decreto n o 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182 o da Independência e 115 o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Gilberto Gil  
Miguel Soldatelli Rossetto  
José Dirceu de Oliveira e Silva

# LEI NO 10.678, DE 23 DE MAIO DE 2003

Conversão da MPv nº 111, de 2003

*Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.*

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 111, de 2003, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Eduardo Siqueira Campos, Segundo Vice-Presidente, no exercício da Presidência da Mesa do Congresso Nacional, para os efeitos do disposto no art. 62 da [Constituição Federal](#), com a redação dada pela Emenda constitucional nº 32, combinado com o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN, promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1o** Fica criada, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

**Art. 2o** À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, o Gabinete e até três Subsecretarias.

**Art. 3o** O CNPIR será presidido pelo titular da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e terá a sua composição, competências e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo, a ser editado até 31 de agosto de 2003.

Parágrafo único. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, constituirá, no prazo de noventa dias, contado da publicação desta Lei, grupo de trabalho integrado por representantes da Secretaria Especial e da sociedade civil, para elaborar proposta de regulamentação do CNPIR, a ser submetida ao Presidente da República.

~~**Art. 4o** Ficam criados, na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, um cargo de natureza especial de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e um cargo de Secretário Adjunto, código DAS 101.6.~~

~~**Art. 4o** Fica criado, na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República um cargo de Secretário Adjunto, código DAS 101.6. (Redação dada pela Medida Provisória nº 419, de 2008)~~

**Art. 4º** Fica criado, na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 1(um) cargo de Secretário-Adjunto, código DAS 101.6. (Redação dada pela Lei nº 11.693, de 2008)

~~Parágrafo único. O cargo de natureza especial referido no caput terá prerrogativas, garantias, vantagens e direitos equivalentes ao de Ministro de Estado e a remuneração de R\$ 8.280,00 (oito mil, duzentos e oitenta reais).~~

~~(Revogado pela Medida Provisória nº 419, de 2008)~~

~~(Revogado pela Lei nº 11.693, de 2008)~~

~~**Art. 4o A.**~~

~~Fica transformado o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (Incluído pela Medida Provisória nº 419, de 2008)~~

**Art. 4º-A.** Fica transformado o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (Incluído pela Lei nº 11.693, de 2008)

**Art. 5o** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 23 de maio de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS Segundo Vice-Presidente da Mesa do Congresso Nacional, no exercício da Presidência

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 26.5.2003

# DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007

*Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea a, da Constituição, DECRETA:

**Art. 1º** Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, na forma do Anexo a este Decreto.

**Art. 2º** Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

**Art. 3º** Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da [Constituição](#) e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

**Art. 4º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias

Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.2.2007.

## POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

### PRINCÍPIOS

**Art. 1º** As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

## OBJETIVO GERAL

**Art. 2o** A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

**Art. 3o** São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

III - implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;

IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

V - garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;

VI - reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

VII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;

VIII - garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;

IX - criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;

X - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

XI - garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;

XII - implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;

XIII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;

XIV - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

XVI - apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e

XVII - apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

## DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

**Art. 4o** São instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

II - a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo [Decreto](#) de 13 de julho de 2006;

III - os fóruns regionais e locais; e

IV - o Plano Plurianual.

## DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

**Art. 5o** Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais têm por objetivo fundamental e orientar a implementação da PNPCT e consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderão ser estabelecidos com base em parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-socio-culturais e

deverão ser elaborados com a participação eqüitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;

II - a elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá se dar por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade ou de outros cuja composição, área de abrangência e finalidade sejam compatíveis com o alcance dos objetivos desta Política; e

III - o estabelecimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais não é limitado, desde que respeitada a atenção equiparada aos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não convergirem exclusivamente para um tema, região, povo ou comunidade.

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 6o** A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no âmbito de suas competências e no prazo máximo de noventa dias:

I - dar publicidade aos resultados das Oficinas Regionais que subsidiaram a construção da PNPCT, realizadas no período de 13 a 23 de setembro de 2006;

II - estabelecer um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, o qual deverá ter como base os resultados das Oficinas Regionais mencionados no inciso I; e

III - propor um Programa Multi-setorial destinado à implementação do Plano Nacional mencionado no inciso II no âmbito do Plano Plurianual.

# LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006

*Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

**Art. 2º** A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

**Art. 3º** Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

**Art. 4o** A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:

I - descentralização;

II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;

III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;

IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

**Art. 5o** Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas:

I - crédito e fundo de aval;

II - infra-estrutura e serviços;

III - assistência técnica e extensão rural;

IV - pesquisa;

V - comercialização;

VI - seguro;

VII - habitação;

VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária;

IX - cooperativismo e associativismo;

X - educação, capacitação e profissionalização;

XI - negócios e serviços rurais não agrícolas;

XII - agroindustrialização.

**Art. 6o** O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.

**Art. 7o** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de julho de 2006; 185o da Independência e 118o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guilherme Cassel

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 25.7.2006

## ANEXO-4

### **Resumo da tramitação do processo referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF no Superior Tribunal Federal.**

De acordo com a posição da Consultoria-Geral da União, o Gabinete de Segurança Institucional enviou a Nota SAEI-AP nº 2862006-RF para a Consultoria-Geral da União e requereu àquele órgão que fosse emitida a interpretação oficial do art. 68 do ADCT, sobretudo quanto ao alcance da expressão “...estejam ocupando suas terras...”. A CGU proferiu o PARACER/AGU/MC-1/2006 do então Consultor-Geral da União, Dr. Manoel Lauro Volkmer Castilho, que foi devidamente aprovado pelo Advogado-Geral da União, em 28 de dezembro de 2006, com os efeitos do art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 73/93.

Com base neste posicionamento as Conclusões da CGU foram: 1 – Os instrumentos normativos vigentes sobre a questão quilombola são: art. 68 do ADCT, Decreto nº 4.887/2003, art. 27, VI, c, da Lei nº 10.683/2003, art. 2º, inciso III e parágrafo único, da Lei nº 7.668/1988 e Instrução Normativa/INCRA/Nº 20/2005. 2 – A expressão “...aos remanescentes das comunidades de quilombos...” é conceito que necessita de interpretações, estudos e pesquisas antropológicas, sociológicas e históricas, e não meramente jurídicas. 3 – O termo “...que estejam ocupando suas terras...” abrange as terras às quais os quilombolas estão efetivamente ocupando mais aquelas que sejam suficientes e necessárias para o natural desenvolvimento e reprodução das suas manifestações culturais. 4 – A expressão “...é reconhecida a propriedade definitiva...” deve ser interpretada tendo em vista o princípio da proporcionalidade, de modo a resguardar os diferentes valores constitucionais que possam se sobrepor à área.

Os títulos particulares que incidam sobre áreas quilombolas (efetivamente ocupadas ou aquelas necessárias ao desenvolvimento das comunidades) serão prejudicados e se submeterão a processo de desapropriação (com o pagamento da justa indenização), o qual dará publicidade ao direito de propriedade dos quilombolas predefinido pelo art. 68 do ADCT. 5 – A transferência das atribuições antes contidas no art. 27, VI, c, da Lei nº 10.683/2003 e art. 2º, II e parágrafo único da Lei nº 7.668/1988 para o Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA, através do Decreto nº 4.887/2003, não consistiu

usurpação de função nem violação da legalidade. 6 – Remessa do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (art. 8º do Decreto nº 4.887/2003): pode haver dispensa motivada do envio do RTID a determinada entidade que não tenha interesse na área sob exame, de modo a não criar entraves burocráticos desnecessários. 7 – Sobreposição de interesses (terrenos de marinha, áreas de interesse de segurança nacional, áreas situadas sobre terras devolutas ou de domínio da público na faixa de fronteira, área de preservação ambiental, terras de ocupação indígena): aplicação do princípio da razoabilidade. 8 – Direito de posse das áreas ocupadas pelos quilombolas: garantia que deve ser assegurada pelo INCRA, antes mesmo da expedição de título de domínio. 9 – Títulos de reconhecimento da propriedade e da posse dos remanescentes de comunidades quilombolas: necessidade de registro no serviço notarial da comarca correspondente, para que se opere o cancelamento dos registros anteriores.

## **Anexo-5**

### **Carta dos participantes do I Encontro Nacional das Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas**

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Cultura

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro do Desenvolvimento Agrário

À Sociedade Brasileira

Nós, participantes do I ENCONTRO NACIONAL DAS LIDERANÇAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS TITULADAS, nos dirigimos a Vossas Senhorias e à Sociedade Brasileira para apresentar as dificuldades que enfrentamos cotidianamente em nossas comunidades.

Sem sombra de dúvida, podemos considerar que houve avanços na medida em que muitos de nós já tivemos nossas terras reconhecidas e tituladas, o que significa que de 1988 até os dias de hoje alguma coisa mudou. No entanto, muito ainda falta para que possamos alcançar um patamar de vida digna que contemple, no mínimo, os princípios básicos que nos levem à cidadania plena.

Nesse sentido, com esperança de tempos melhores, solicitamos ao Poder Público toda a urgência necessária para responder às reivindicações, não só das comunidades já tituladas, mas, também, de todas as Comunidades Remanescentes de Quilombos do Brasil.

Brasília, 14 de dezembro de 2001

## REIVINDICAÇÕES

### **Aspectos Jurídicos**

1. Desfazer os entraves jurídicos que estão prejudicando o trabalho conjunto da Fundação Cultural Palmares – FCP com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;
2. Dificuldades com a justiça local por não reconhecerem nossos títulos coletivos (obtidos);
3. Ameaças de morte sofridas pelas comunidades quilombolas;
4. Invasão – madeireiros sem a permissão das comunidades;
5. Modificação do parecer da Casa Civil e do decreto;
6. Invasão de pescadores e caçadores profissionais;
7. Dificuldade de acesso aos órgãos: IBAMA, Polícia Federal, Fóruns de Justiça (Juiz de Direito);
8. Registro de títulos emitidos pela FCP nos cartórios de imóveis locais;
9. A indenização dos fazendeiros para a reintegração de posse;
10. Retirada de intruso: Conceição das Crioulas, Castainho, Furnas da Boa Sorte, Furnas do Dionísio, Calunga, Mata Cavallo, Porto Coris, Ivaporanduva, Rio das Rãs, Santo Antônio dos Pretos, Mocambo, Barra , Bananal e Santana;
11. Retificação das seguintes áreas:
  - a. Eira dos Coqueiros (área titulada: 1.011,8271 ha; área ocupada: 2.200 ha)
  - b. Mata Cavallo (área titulada: 11.722,4613 ha; área reivindicada: 13.600 ha)
  - c. Mangal Barro Vermelho FCP-INCRA
12. Construção de Barragens de Hidrelétricas:
  - a. Vale do Ribeira - Hidrelétrica de Tijuco Alto;
  - b. Porto Coris – Hidrelétrica de Irape;
  - c. Transposição do Rio São Francisco;
  - d. Cachoeira da Porteira – Comunidade do Quilombos do Alto Trombetas;
  - e. Barragem do Rio Paraná/Rio das Almas – Comunidade Kalunga.
13. Rede de Transmissão da Chesfe dentro da Comunidade do Castainho;

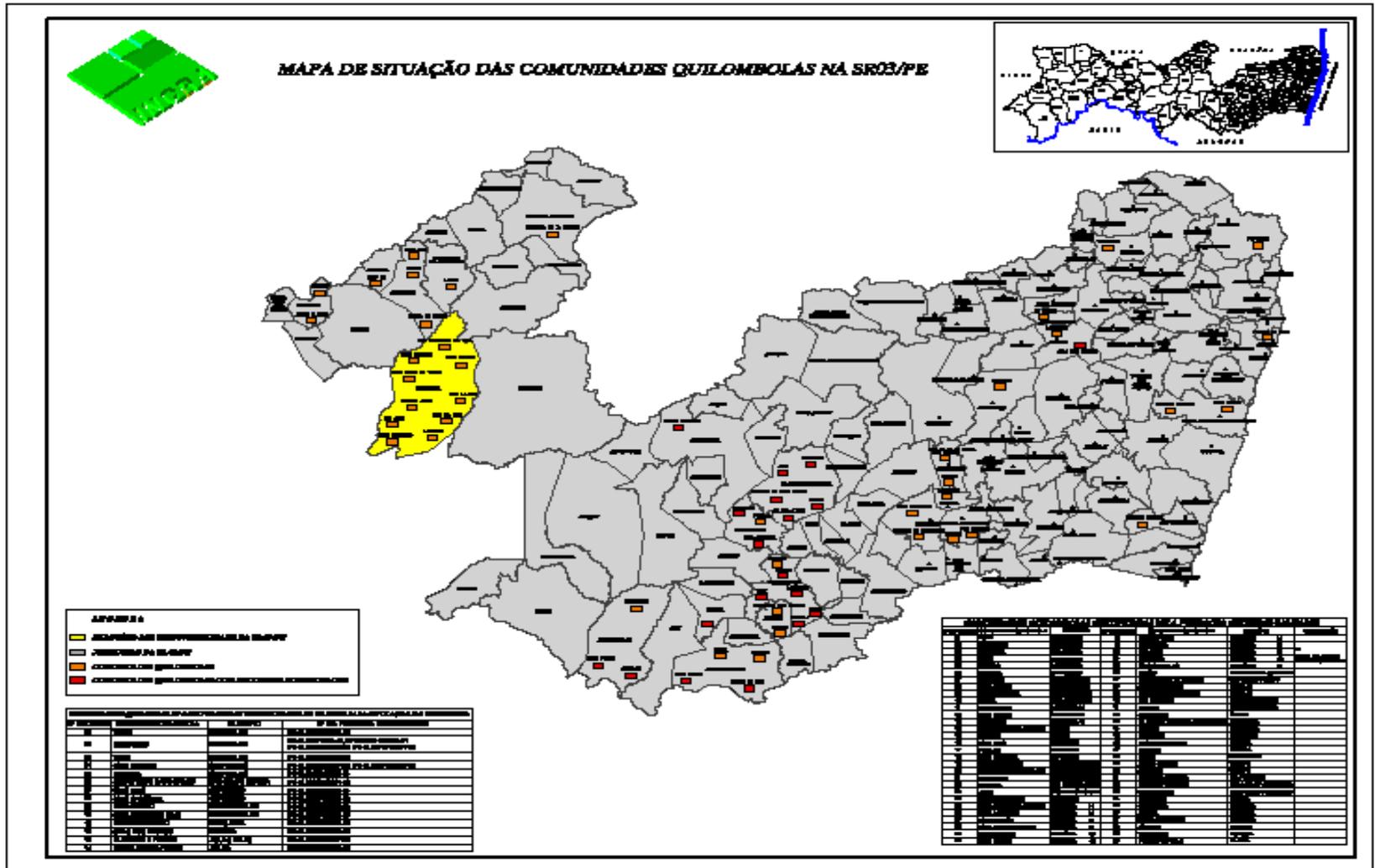
14. Criação de Legislação que assegure linhas de crédito específicas para as comunidades quilombolas;
15. Legislação que assegure ensino da cultura e religião de todas as tradições da sociedade brasileira-africana, indígena e européia;
16. Ampliar às comunidades de quilombos o incentivo da Lei de Incentivo a Cultura, por meio do apoio às manifestações culturais locais;
17. Que as associações quilombolas tenham o poder de fazer o cadastramento de todo o seu povo para efeito nos órgãos fundiários;
18. Que as organizações quilombolas sejam isentas de pagamento de registro de taxas junto aos cartórios e que a FCP, ao registrar os títulos, informe ao INCRA que se trata de território cultural isento do pagamento do imposto territorial ITR;
19. O Ministério Público Federal tem de informar a receita Federal sobre as comunidades não ter acesso a certos projetos por falta de informação – que os órgãos governamentais as informem sobre o projeto (caso de Campinho da Independência, para construção do centro);
20. Titulação das áreas não tituladas;
21. Proteção das terras tituladas.

### **Desenvolvimento Sustentável**

1. Obras inacabadas pelos prefeitos (escolas, postos de saúde, etc);
2. Os bancos não aceitam fazer financiamento em virtude da inalienabilidade dos títulos recebidos pelas Comunidades Remanescentes de Quilombos;
3. Relação dos quilombolas para com a Previdência – aposentadoria e outros benefícios;
4. Patrulha mecanizada para proteção das terras quilombolas;
5. Melhoria das estradas de acesso às comunidades;
6. Instalação de posto médico com ambulância e atendimento de primeiros socorros;
7. Instalação de posto telefônico;
8. Abertura de mercado para produtos diferenciados (Marca Quilombola);
9. Formação para professores da própria comunidade até o segundo grau, no mínimo;
10. Construção de escolas de segundo grau;

11. Transporte terrestre para escoamento de produtos
12. Habitação – construção e/ou melhoria de casa;
13. Apoio ao esporte nas comunidades quilombolas;
14. Implantação de sistema de correios (entrepasto);
15. Energia alternativa. Reserva de carga elétrica;
16. Apoio à questão agrícola – créditos específicos, EMATER, pesquisa, tecnologia;
17. Respeito às tradições locais. Manter a identidade quilombola;
18. Área de lazer e esporte nas comunidades quilombolas;
19. Saneamento básico (água encanada, construção de açudes, sistema de irrigação, sistema de captação de água por gravidade, esgoto);
20. Capacitação para novas alternativas de trabalho (turismo, etc.);
21. Capacitação de agentes de saúde (parteiras leigas da comunidade);
22. Linhas de crédito especial para quilombola;
23. Bolsas da universidade para quilombolas e curso pré-vestibular grátis;
24. Envolver as comunidades nas discussões de currículo adequado à sua realidade;
25. Fazer projetos para aquisição de transportes;
26. Viabilizar técnicos para implantação de projetos – agricultura, apicultura, piscicultura, avicultura, quelônios, trabalhos artesanais;
27. Levantamento das instituições voltadas às atividades artesanais (INCRA, PND, MTB);
28. Rádio Comunitária / Repetidora de TV
29. Capacitação de agentes ambientais e preservação do meio ambiente (lixo, queimada, poluição dos rios);
30. Práticas de saúde preventiva
31. Valorização dos conhecimentos da medicina tradicional;
32. Implantação de postos policiais com pessoal qualificado para segurança dos quilombolas;
33. Valorização das potencialidades locais (humanas e materiais);
34. Capacitação para quilombolas elaborarem projetos;
35. Promover espaço/evento de intercâmbio cultural entre comunidades quilombolas;
36. Construção de prédio para implantação de bibliotecas na comunidade.

ANEXO-6



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)