

**O mar virou Sertão:** a transposição do rio São Francisco e a comunidade quilombola de Santana

**Daniel Rodrigues Brasil**

Dissertação de Mestrado

Brasília, 6 de agosto de 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O mar virou Sertão: a transposição do rio São Francisco e a comunidade quilombola de Santana**

Daniel Rodrigues Brasil

Orientador: Fabiano Toni

Co-Orientadora: Renata Marson Teixeira de Andrade

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, julho/2011.

Brasil, Daniel Rodrigues

**O mar virou Sertão:** a transposição do rio São Francisco e a comunidade quilombola de Santana./Daniel Rodrigues Brasil.

Brasília, 2011.

159 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

Universidade de Brasília, Brasília.

1. Políticas Públicas. 2. Comunidades Remanescentes de Quilombos. 3.

Desenvolvimento e Sustentabilidade. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O mar virou Sertão: a transposição do rio São Francisco e a comunidade  
quilombola de Santana**

Daniel Rodrigues Brasil

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

---

Fabiano Toni, Doutor (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
Orientador

---

Doris Aleida Villamizar Sayago (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)  
Examinador Interno

---

Sérgio Sauer (UnB/Planaltina)  
Examinador Externo

Brasília-DF, 6 de julho de 2011.

Para Luíza, João Caetano e a pequena Dandara.

## AGRADECIMENTOS

Minha família, minha família grande e pequena, estribada e serena, de perto, de longe, de onde eu busco força e inspiração, salve!

Ao meu bongô, minha companheira desse e de outros tantos caminhos. Obrigado por motivar essa jornada, me mostrar as pedras, e me apoiar na conclusão desta dissertação, Bárbara.

É imprescindível agradecer ao colo de minha vó, Maria Helena, sua ternura e firmeza; às mãos de minha mãe, Jeanne Helena, alegria e tristeza; à força de meu pai, Marco Antonio, seu apoio sobranceiro; minha irmã, Marina, seu braço de menina, às minhas madrinhas, Judite e Jandira, razão, paixão e afeto; aos meus tios, Fernando e Ricardo, a paternidade por completo. Ao meu padrinho José, e ao José de hoje, meu irmão – obrigado pela força. Waldimiro, Josélia, Paulo, Artur, e Bebel, agradeço o acolhimento depois da estrada tortuosa e linda que me levou até vocês.

No capítulo da minha história de retas e curvas, esta dissertação certamente chega como inflexão. Obrigado por me ajudar a torcer, inclinar e curvar as dobraduras usuais e conservadoras dos tempos e espaços impostos, meu querido amigo, Edson Guiducci Filho. Agradeço ao meu primo-irmão, Sebastião, por me fazer acreditar em outros mundos possíveis. Obrigado por me amparar nas curvas mais acentuadas, meu compadre Beto Carvalho. Givânia Silva, minha querida, que não é só quilombola, pernambucana e brasileira, mais que de tão amiga, já carrega o meu Brasil no coração. Obrigado pelo carinho e pela parceria, Paula Balduino, minha amiga de nós dois. André Araripe, Rodrigo Tavares e Magda Silva são amigos colhidos e saboreados sempre no decorrer desses caminhos quilombolas. Aos meus amigos de todos os verticais e oblíquos momentos, dentre os quais convoco meu compadre Pedro Peixoto a representar, evoé!

Agradeço, em especial, a toda a comunidade quilombola de Santana, por seu carinho, dedicação e empenho na luta por caminhos mais justos em uma sociedade tão desigual. A Damião, Dora e Valdeci, pelo acolhimento, e a Eduardo, caba véi, pela parceria nos deslocamentos por essas estradas quilombolas.

Um agradecimento particular a minha eterna chefinha Magali Naves, que possibilitou que este trabalho acontecesse.

Pelas sincronicidades inesperadas, eu agradeço à minha turma de mestrado, em nome do Carlos

Felipe (Café), companheiro de quilombolismo e estrada acadêmica.

Por uma direção menos viajante, que me permitiu colocar os pés na dissertação, agradeço ao meu orientador, Fabiano Toni. E pelo convite à viagem dirigida, minhas mãos no volante, agradeço à minha co-orientadora, Renata Marson.

Agradeço, por último, aos professores Doris Aleida Villamizar Sayago e Sérgio Sauer, pela leitura do presente trabalho.

A cabra é negra. Mas seu negro  
não é o negro do ébano douto  
(que é quase azul) ou o negro rico  
do jacarandá (mais bem roxo).

O negro da cabra é o negro  
do preto, do pobre, do pouco.  
Negro da poeira, que é cinzento.  
Negro da ferrugem, que é fosco.

Negro do feio, às vezes branco.  
Ou o negro do pardo, que é pardo.  
disso que não chega a ter cor  
ou perdeu toda cor no gasto.

É o negro da segunda classe.  
Do inferior (que é sempre opaco).  
Disso que não pode ter cor  
porque em negro sai *mais barato*.

(...)

O núcleo de cabra é visível  
debaixo do homem do Nordeste.  
Da cabra lhe vem o escarpado  
e o estofo nervudo que o enche.

Se adivinha o núcleo de cabra  
no jeito de existir, Cardozo,  
que reponta sob seu gesto  
como esqueleto sob o corpo.

E é outra ossatura mais forte  
que o esqueleto comum, de todos;  
debaixo do próprio esqueleto,  
no fundo centro de seus ossos.

A cabra deu ao nordestino  
esse esqueleto mais de dentro:  
o aço do osso, que resiste  
quando o osso perde seu cimento.

João Cabral de Melo Neto. *Obra completa*, Editora Nova Aguilar - Rio de Janeiro, 1994, pág. 254.

## RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar a interrelação entre as políticas destinadas às comunidades remanescentes de quilombos e imperativos de desenvolvimento do Estado brasileiro, com foco no Programa Brasil Quilombola e no Programa de Aceleração do Crescimento, respectivamente. A comunidade quilombola de Santana, localizada no município de Salgueiro, Pernambuco, e a transposição do rio São Francisco são os protagonistas dessa trama que revela uma contradição velada entre a orientação dos imperativos de desenvolvimento no Brasil e a das políticas públicas para comunidades remanescentes de quilombos. No plano nacional, esse cenário desvenda a insustentabilidade dessas políticas, particularmente no tocante à participação dos sujeitos afetados no processo decisório exclusivo. A argumentação que referenda essa conclusão tem três dimensões. A primeira diz respeito ao histórico de invisibilização e incipiente assunção de direitos dos remanescentes de quilombos na contemporaneidade. A segunda, à abrangência nacional do potencial conflito emergente do rearranjo de forças sociais, que essa assunção de direitos provoca, dentro do contexto de uma modernidade pouco inclusiva. A terceira concerne à forma como as dimensões anteriores se traduzem em um microcosmo: a comunidade quilombola de Santana, que hoje é atravessada pelas obras da transposição do Rio São Francisco.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Comunidades Remanescentes de Quilombos, Desenvolvimento e Sustentabilidade.

## ABSTRACT

The main objective of this present work is to analyze the interrelation amid policies aimed at communities reminiscent of quilombos and the imperatives of development of the Brazilian State. The light is on the Brasil Quilombola Program and the Growth Acceleration Program, respectively. The quilombola community of Santana, situated at the municipality of Salgueiro, Pernambuco, and the São Francisco river transposition are protagonists of this plot which reveals a concealed contradiction between the orientation of the development policies and that of the ones destined to quilombola communities in Brazil. In the national territory, this scenario unveils the insustainability of both these policies, particularly to what refers the participation of the subjects affected by the exclusive decision-making process. The argumentation is referenced in three dimensions. The first being the very own history of occultation and incipient assumption of rights of the reminiscent of quilombos in the contemporaneity. The second relates to the national scope of the potential conflict emerged from the rearranging of social forces, provoked by that assumption of rights, in the context of a incomprehensive modernity. The third concerns the shape which those previous dimensions assume in a microcosm: the quilombola community of Santana, which is presently crossed by the São Francisco river transposition.

Key-words: Public Policy, Quilombola Communities, Development and Sustainability.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Quilombo.....	34
Figura 2 –Habitação de escravizados fugidos.....	35
Figura 3 –Fotos do Quilombo de Conceição das Crioulas, Salgueiro, Pernambuco .....	36
Figura 4 - Zumbi e o Quilombo dos Palmares.....	37
Figura 5 – Quilombos conhecidos antes de 1988.....	38
Figura 6 – Comunidades quilombolas identificadas por município no Brasil.....	39
Figura 7 – Conflitos envolvendo territórios quilombolas.....	51
Figura 8 – Mapa do percurso da água do São Francisco, a ser transportada no Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional .....	95
Figura 9 - Chegando ao Quilombo de Santana .....	103
Figura 10 - Dentro do Quilombo de Santana.....	104
Figura 11 – Foto do cartaz do Programa de Revitalização do Rio São Francisco, pregado na parede interna da Escola João Mariano, comunidade quilombola de Santana.....	112
Figura 12 – Cartaz de protesto contra a degradação do rio São Francisco.....	113
Figura 13 –Foto do Mapa Situacional da Comunidade Quilombola de Santana, elaborado por lideranças da comunidade .....	115
Figura 14 – Foto do Mapa Situacional da Comunidade Quilombola de Santana, elaborado por moradores da comunidade .....	117
Figura 15 –Foto do quadro esquemático do sistema alimentar da comunidade quilombola de Santana, suas características, vulnerabilidades e os impactos da transposição do rio São Francisco em cada etapa do sistema. Elaborado por moradores da comunidade .....	123
Figura 16 –Fotos da obra do canal da transposição do Rio São Francisco dentro do território da comunidade quilombola de Santana .....	128
Figura 17 – Foto da Escola Municipal João Mariano dos Santos. Comunidade Quilombola de Santana .....	132

Figura 18 – Fotos de casas da comunidade quilombola de Santana .....	134
Figura 19 – Fotos do acesso à comunidade quilombola de Santana .....	137
Figura 20 – Foto da Mazurca .....	139

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Quadro da dinâmica comunitária em Santana, antes e depois da transposição do Rio São Francisco .....	111
Quadro 2 – Quadro de produção, compra e consumo de alimentos e produtos da comunidade de Santana .....	135

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Grupos de Populações atingidas por empreendimentos no Brasil.....	51
Gráfico 2 –Conflitos envolvendo quilombolas e empreendimentos no Brasil.....	53
Gráfico 3 – Evolução dos processos por garantia de direitos territoriais de comunidades quilombolas no Brasil.....	60
Gráfico 4 – Gráfico anual do número de comunidades quilombolas e o volume de recurso empenhados pela FUNASA.....	64
Gráfico 5 – Gráfico comparativo dos domicílios atendidos pelo Programa Luz para Todos.....	66
Gráfico 6 – Gráfico comparativo do número de famílias quilombolas atendidas pelo Bolsa Família e das registradas no CadÚnico .....	70

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ABA** – Associação Brasileira de Antropologia

**AGU** - Advocacia Geral da União

**AID** – Área de Influência Direta

**ANA** - Agência Nacional de Águas

**ASA** – Articulação do Semi-Árido

**ATER** - Assistência Técnica e Extensão Rural

**CAIXA** - Caixa Econômica Federal

**CBH-SF** - Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco

**CCLF** – Centro de Cultura Luiz Freire

**CDS** – Centro de Desenvolvimento Sustentável

**CEPAL** - Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe

**CNA** – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

**CNRH** - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

**CODEVASF** - Companhia do Vale do São Francisco

**COMPESA** – Companhia Pernambucana de Saneamento

**CONAQ** - Coordenação Nacional de Quilombos

**CONDRAF** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural

**CPT** – Comissão Pastoral da Terra

**CRAS** - Centros de Referência e Assistência Social

**CUT** – Central Única dos Trabalhadores

**CVRD** - Companhia do Vale do Rio Doce

**DEM** – Partido Democratas

**DNOCS** - Departamento de Obras Contra a Seca

**DOU** - Diário Oficial da União

**DPU** - Defensoria Pública da União

**EIA/RIMA** - Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental

**EMATER** - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

**Embrapa** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

**ENIDs** - Eixos de Integração e Desenvolvimento

**FACHUSC** - Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central

**FCP** – Fundação Cultural Palmares

**FPDSF** - Fórum de Defesa Permanente do São Francisco

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**FUNASA**- Fundação Nacional de Saúde

**FUNCATE** - Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologia Espaciais

**GTZ** - Agência de Cooperação Técnica Alemã

**Ibama** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

**INCRA/MDA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**INTERBA** – Instituto de Terras da Bahia

**IPA** - Instituto Agrônômico de Pernambuco

**ITERMA** – Instituto de Terras do Maranhão

**ITERPA** – Instituto de Terras do Pará

**ITESP** – Instituto de Terras de São Paulo

**MCidades** - Ministério das Cidades

**MCT** – Ministério de Ciência e Tecnologia

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MEC** – Ministério da Educação

**MI** – Ministério da Integração

**MinC** – Ministério da Cultura

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**MME**- Ministério de Minas e Energia

**MS** - Ministério da Saúde

**OPEP** – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**PBQ** – Programa Brasil Quilombola

**PDBR** - Política de Desenvolvimento do Brasil Rural

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PESD** - Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

**PF** - Polícia Federal

**PISF** - Projeto de Integração das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional

**PLT** - Programa Luz para Todos

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PNCS** - Plano Nacional de Cadeias de Sociobiodiversidade

**PNF** - Programa Nacional de Florestas

**PNLD** - Programa Nacional do Livro Didático

**PNMC** - Plano Nacional de Mudanças Climáticas

**PNPCT** - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

**PPG7** - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

**Proambiente** - Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural

**Projovem** - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

**PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**PRONAT** - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

**PRONATER** - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

**PSB** - Programa de Saúde Bucal e a Atenção à Saúde

**PSF** - Programa de Saúde da Família

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RBJA** – Rede Brasileira de Justiça Ambiental

**RTID** - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

**SEHAF-RJ** - Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários

**SENAR** – Sistema Nacional de Aprendizado Rural

**SEPP/PR** - Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República

**SIATER** - Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural

**SIATER** - Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural

**SNJ** – Secretaria Nacional de Juventude

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**UC** – Unidade de Conservação

**UNAMAZ** – Universidade da Amazônia

**UnB** – Universidade de Brasília

**VPR Negreiros** - Vila Produtiva Rural Negreiros

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>19</b>
Referencial Teórico .....	23
Metodologia .....	28
<b>I - Terra de que direitos?</b> .....	<b>33</b>
Quilombos: histórico e assunção de alguns direitos.....	33
Abrangência do conflito sobre terra e território, em comunidades quilombolas.....	50
<b>II – Políticas para que público?</b> .....	<b>57</b>
O Programa Brasil Quilombola .....	57
Acesso à terra .....	58
Saúde e Saneamento .....	63
Habitação .....	65
Educação e Cultura .....	65
Eletrificação Rural .....	66
Inclusão Produtiva e Assistência Técnica Rural .....	67
Cidadania.....	69
Políticas Públicas e o Conhecimento Complexo-Combinado .....	72
<b>III - O Necessário, O Possível e O Impossível</b> .....	<b>82</b>
A Crise do Desenvolvimentismo no Brasil.....	82
O PAC no contexto das políticas de desenvolvimento do Brasil .....	89
A Transposição do Rio São Francisco .....	93
<b>IV - O Sertão que viraria mar</b> .....	<b>103</b>
Estudo de caso da implantação da transposição do Rio São Francisco no território do quilombo de Santana, município de Salgueiro, Pernambuco .....	103
A Comunidade de Santana .....	103
A Transposição e a Comunidade .....	109
Impactos na comunidade .....	127
Soluções e a comunidade .....	139
<b>Conclusão: O mar virou Sertão</b> .....	<b>142</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>150</b>
Documentos Oficiais .....	155
Fontes na Internet .....	157
<b>Anexos</b> .....	<b>158</b>
Anexo I.....	158

## Introdução

“Vou contar uma história  
Na verdade e imaginação  
Abra bem os seus olhos  
Pra enxergar com atenção  
É coisa de Deus e Diabo  
Lá nos confins do sertão  
(...)  
Vivaz, alegre, Farrea,  
farrea povo, Farrea até o sol raiar  
Mataram Corisco  
Balearam Dadá  
O sertão vai virá mar  
E o mar virá sertão

Tá contada a minha estória  
Verdade e imaginação  
Espero que o sinhô  
Tenha tirado uma lição  
Que assim mal dividido  
Esse mundo anda errado  
Que a terra é do homem  
Num é de Deus nem do Diabo”

Trecho de Romance do Deus e do Diabo. Composição de Glauber Rocha e Sérgio Ricardo para o filme Deus e o Diabo na Terra do Sol (1964)

O mar e o Sertão estão entranhados no imaginário do nordestino desde os tempos dos primeiros aglomerados urbanos, fruto da colonização portuguesa, que representavam o progresso da faixa litorânea, em contraposição ao desconhecido, ao inacessível, ao incivilizado Sertão (Lima, 1999). Historicamente, inúmeras alternativas de desenvolvimento têm sido abertas às populações da região como forma de contornar o seu suposto atraso, e impulsioná-los à modernidade (Andrade, 2006). Mais recentemente, o Estado tem reconhecido os direitos específicos de algumas dessas populações, como é o caso dos remanescentes de quilombo, abrindo novo campo de expectativas de fertilidade para uma região retratada como o outro lugar ou o lugar do outro (Vicentini, 1998).

Nova água promete jorrar na região com a transposição do rio São Francisco, obra de dimensões épicas, sonho antigo do litoral para o Sertão, que remonta os tempos do Império. Enquanto não se efetivam em plenitude as políticas públicas destinadas às comunidades de

quilombo, a água da transposição chega como um mar de possibilidades para o atendimento das demandas represadas dessa população por tanto tempo negligenciada. A revelação de que mais essa solução de desenvolvimento atende a um público minoritário, diferente destes quilombolas do sertão nordestino que compõem o presente trabalho, faz com que esse mar vire rapidamente Sertão, levando com suas águas fantasiosas mais um pouco da fertilidade natural das terras e do povo sertanejo. Assevera ao invés de mitigar as assimetrias tanto imagéticas quanto reais, entre pobres e ricos, na região.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a interrelação entre as políticas destinadas às comunidades remanescentes de quilombos e imperativos de desenvolvimento do Estado brasileiro, com foco no Programa Brasil Quilombola e no Programa de Aceleração do Crescimento, respectivamente. Ao logo deste trabalho, levanto evidências que confirmam a hipótese de que a orientação dos imperativos de desenvolvimento no Brasil é contraditória com as políticas públicas para comunidades remanescentes de quilombos. A falta de governança entre as políticas e as comunidades revela a insustentabilidade de todo o processo, particularmente no tocante à participação dos sujeitos afetados no processo decisório. Meu posicionamento referente à temática se apóia nas referências do trabalho na Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República (SEPP/PR), que, como se verá, é responsável, dentre outras competências, pela gestão da Agenda Social Quilombola, principal programa do governo voltado às comunidades quilombolas. Apóio-me também no acompanhamento da implementação das obras da transposição do Rio São Francisco, na comunidade quilombola de Santana, localizada no município de Salgueiro, Pernambuco, assim como nos estudos, análises e outras referências bibliográficas sobre o tema, contidas nesta dissertação.

No primeiro capítulo, busco construir um arcabouço histórico e teórico sobre as fontes de políticas de inclusão da diversidade no Brasil, chamando a atenção do leitor para a realidade peculiar dos quilombos. A idéia não foi remontar minuciosamente a história e aspectos mais aprofundados da realidade dos quilombos no Brasil, para o quê o leitor terá referências indicadas. O interesse esteve sempre em sublinhar os marcos dessa realidade histórica e presente que se relacionam com o fulcro das lutas quilombolas de hoje: terra para o exercício pleno dos direitos constitucionalmente garantidos.

Com o intuito de demonstrar o tamanho desse desafio que se interpõe às comunidades

quilombolas, a partir dos dados disponíveis, confrontei dados sobre os conflitos ativos, até dezembro de 2010, que envolvem territórios de quilombos, com os empreendimentos no País, que atingem direta ou indiretamente as comunidades quilombolas. São principalmente latifundiários e fazendeiros os seus algozes, mas também figuram empresas de mineração, hidrelétricas e siderúrgicas, além de rodovias, ferrovias, gasodutos, até unidades de conservação. Constatei também o envolvimento do Estado na quase totalidade desses conflitos seja como avalista seja como indutor ou seja como ator principal. Essa é uma lógica que se agrava particularmente quando as relações sociais estão em transição em uma determinada região ou localidade, como é o caso das comunidades quilombolas. Com a assunção incipiente de direitos, os quilombolas tencionam toda uma lógica secular regional no sentido do rearranjo de forças produtivas e políticas. Isso se intensifica em cenários em que há extração de recursos naturais, tal qual ocorre no estudo de caso que se empreende na presente dissertação, uma vez que as relações sociais, já tensionadas, são alteradas pela presença de um pólo atrativo exterior.

A interface entre essa realidade e as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas também revela um cenário perverso. Nas comunidades quilombolas, historicamente negligenciadas pelo Estado, as políticas públicas acabam por se converter em demandas urgentes, primárias para qualquer outro tipo de necessidade a ser almejada. Face a empreendimentos que demandam uma relação de troca de seu território por indenizações específicas, tendem a tentar realizar essas demandas urgentes, que deveriam ser objeto de políticas públicas, por meio das chamadas medidas de mitigação. Como as medidas de mitigação não foram desenhadas para serem políticas públicas (alcance, complexidade, capilaridade, sensibilidade, publicidade e diversidade), as demandas mais uma vez não são atendidas. O conhecimento das comunidades, a sua lógica organizativa, sua história e seus direitos acabam por ser suprimidos por conta dos procedimentos, dos projetos e programas, desenhados em seu nome, mas que não as contemplam seja por exclusão do quadro geral das políticas públicas seja pela ineficiência das políticas específicas seja pela inadequação das medidas de mitigação.

De outro lado, no terceiro capítulo, revelo as bases do que hoje se apregoa como desenvolvimento e modernidade na região de Santana. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do qual a transposição do rio São Francisco faz parte, tem raízes profundas no desenvolvimentismo e no modelo neoliberal que se seguiu a sua crise. Questiono a perpetuação

de um modelo de desenvolvimento que, em nome do crescimento econômico, não incorpora os excluídos do sistema e não lhes provê o necessário.

Desprendo algumas das emendas da colagem de programas e projetos de desenvolvimento que se constitui o PAC, para remontar as suas contradições, as quais são evidenciadas na implementação de um de seus projetos mais caros: a transposição do rio São Francisco. A idéia principal é desmistificar para que sociedade e a que anseios correspondem os direcionamentos dessas políticas de desenvolvimento, e como está inserida a comunidade de Santana nesse processo. No entanto, dissertar sobre a efetividade do PAC ou sobre a medida dos avanços apresentados pelos interessados em sua implementação não é objetivo do presente trabalho. O interesse esteve em pensar como a lógica de desenvolvimento opera, em um projeto de um simbolismo singular para a realidade nacional e regional, no universo de uma comunidade diretamente atingida pela obra.

É por isso que fui à comunidade quilombola de Santana realizar, em conjunto com os moradores, estudo de caso da implantação da transposição do Rio São Francisco, dentro de seu território. A escolha de Santana, localizada no município Salgueiro, Pernambuco, foi referenciada pelo histórico de resistência da comunidade e pelos indícios de fragmentação identitária, frente ao empreendimento instalado no seu território. Quilombo ainda não titulado, Santana recebeu uma faixa de 17km de extensão por 450 metros de largura do canal da transposição do rio São Francisco, que se traduz em impactos bastante tangíveis na comunidade. Conjugam-se em Santana um quadro de exclusão de acesso a políticas públicas universais e específicas com oportunidades e desafios próprias da implementação de um empreendimento dessa magnitude, que se constituem como importante baliza para a questão de desenvolvimento do presente trabalho.

Há impactos da obra em todos os segmentos do sistema alimentar da comunidade, que representam vulnerabilidades à continuação de seu desenvolvimento, preservação de sua história e luta política. Do sistema alimentar, depreendo os desafios encontrados pela comunidade nas áreas de educação, saúde, moradia, saneamento, que casam com as políticas públicas negligenciadas, mas que são ampliados pelos impactos da obra. A idéia é oferecer ao leitor elementos concretos para uma compreensão crítica da realidade de um quilombo do Sertão Central pernambucano, mas que podem servir de referência, constatada a abrangência do

potencial conflito entre empreendimentos e territórios quilombolas, para se repensar estratégias de desenvolvimento no País.

## Referencial Teórico

No presente trabalho utilizo um referencial focado nas fontes teóricas das políticas públicas de inclusão da diversidade, base para os programas voltados para comunidades remanescentes de quilombos. Dois conceitos são ponto de partida para o recorte feito nessa dissertação. O interculturalismo que, segundo Walsh (2002), se caracteriza pela coexistência de interpretações diferentes, dentro de desenhos globais, que correspondem a histórias locais e realidades sociais distintas. A idéia é tomar essa noção como base conceitual para se pensar formas de incorporação da amplitude da diversidade nas políticas públicas nacionais, não como um modelo societal, como é caso do multiculturalismo (Bisondath, 1994). O outro conceito é o da modernidade, marcada pela compressão espaço-temporal, pela perpetuação da colonialidade nas relações socioeconômicas, concentradora de conhecimento e renda, que gera cada vez mais espaços de exclusão (Quijano, 1989; Toledo e Barrera-Brassols, 2008). É dessas duas balizas que parte a análise empreendida nesta dissertação para uma compreensão crítica do universo em que se originam as políticas públicas destinadas às comunidades remanescentes de quilombos, como exercício governamental de interculturalidade, frente às políticas de desenvolvimento (Sikkink, 1991), que são eminentemente ponta de lança da modernidade.

O Estado, segundo Walsh (2002), ingressou no cenário da interculturalidade assumindo-a como um dever que lhe concerne dentro de uma “nova ordem global multipluricultural”. Tendo como base o estudo das políticas públicas empreendidas pelo Estado equatoriano na temática, Walsh percebe a afirmação dos princípios da tolerância e da igualdade como formas de escamotear a diversidade. Isso se materializa no reconhecimento da diversidade sem transformações substantivas no Estado nacional que permitam implementar políticas públicas específicas para a garantia dos direitos dessas populações.

Walsh verifica diversos sintomas dessa realidade como a manutenção de políticas baseadas em uma globalização neoliberal; a existência de categorias etnoracializantes; a

perpetuação da colonialidade nas relações sociais ditas reestruturadas; e a necessidade de uma coexistência pacífica a todo custo entre os diversos. São as bases do que classifica de Estado multipluricultural. No que diz respeito ao Brasil, o argumento apresentado neste trabalho é que não são realidades muito distintas. Decidi concentrar o trabalho nas políticas voltadas para comunidades remanescentes de quilombos empreendidas pelo Estado brasileiro, que são emblemáticas das dificuldades de incorporação pelo Estado da temática e da negociação com os grupos antagônicos, notadamente empreendedores de grandes projetos de desenvolvimento. São dificuldades que remontam, por um lado, ao significante de uma sociedade brasileira que se quer acreditar balizada pela “democracia racial”, sustentada pela Casa Grande e Senzala de Gilberto Freyre (1933).

De outro lado, as dificuldades se originam do próprio modelo de indução do desenvolvimento econômico, adotado no Brasil e na maioria do continente latino-americano, o desenvolvimentismo, como denomina Furtado (1998), de mãos dadas com a teoria cepalina (Cardoso e Falleto, 1973). Kathryn Sikkink promoveu uma análise comparativa do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, como forma de compreender de forma mais ampla as motivações desse modelo de desenvolvimento e o porquê de sua aplicação em grande parte dos países do continente nos anos 50 e 60 do século passado. Ao passo que as condicionantes domésticas e a leitura internacional dos países que adotaram o desenvolvimentismo mudaram de caso a caso, a autora sustenta que houve muitas similaridades: “a indiferença a assuntos relacionados à equidade e à distribuição, a afirmação ingênua de que o crescimento por ele mesmo iria resolver todos os problemas, a desconsideração do impacto ambiental do crescimento industrial, e a crescente internacionalização da economia”. [tradução do autor] (Sikkink, 1991: 68). Essa característica marcante foi disseminada por todo o continente e ainda assombra a formulação de políticas de desenvolvimento na contemporaneidade.

Na primeira faceta, é importante sinalar as vozes dissonantes que construíram as bases para que se possa, na atualidade, caracterizar a democracia racial, e questionar sua imposição como a pedra de roseta da sociedade brasileira. Cruz (2002) levanta a questão do imobilismo social da população negra, decorrente da democracia racial; Hasenbalg (1998) a aponta como uma arma ideológica; Joaze Bernardino (2002) agrega à discussão o ideal do embranquecimento e o mito do senhor benevolente; Florestan Fernandes (1972) enfatiza o papel da República e da

abolição no recrudescimento desses mitos; e Ronaldo Sales (2007) analisa o sistema de clientela e patronagem e a marginalização de amplos setores da sociedade no ante e pós abolição.

Essa mesma lógica permeia as políticas públicas hoje não só no Brasil, como evidencia o Quilombismo, de Nascimento (2002). As dificuldades de reconhecimento no ordenamento jurídico nacional do que Almeida (2002) classifica como terras de preto são testemunhas do que Segato (2007) caracteriza como a dificuldade de reconstrução dos signos dentro do mesmo ideal de dominação do Estado nacional (Segato, 2007). Os conflitos que esses debates suscitam concretizam-se nas disputas pela terra e pelo território das comunidades quilombolas, como denuncia Souza (2002), no caso do quilombo de Conceição das Crioulas, Pernambuco; conflitos com a Aeronáutica e a intrusão do território de Alcântara, no Maranhão (Pereira Junior, 2009); ou com a Marinha, no caso de Marambaia, no Rio de Janeiro (Arruti, 2002).

As forças contrárias têm mobilizado amplos setores da sociedade, inclusive por meio de mandados judiciais, que determinaram o uso da força policial para retirada de quilombolas nas comunidades de São Francisco do Paraguaçu/BA, Barra do Parateca/BA, Mata Cavalu/MT e Linharinho/ES, como atesta Baldi (2009).

A discussão, na contemporaneidade, se abre para além do debate dentro dos Estados nacionais e suas idiosincrasias, incorporando os processos internacionais que levaram à insurgência ou ao fortalecimento de identidades, que, inegavelmente, estão interconectadas. Featherstone (1995) relaciona as características dessa sociedade mundial: o incremento das tecnologias de informação; a maior interdependência entre as nações; o fim do colonialismo, o crescimento de fluxos migratórios em direção às “sociedades de consumo”; um novo sistema internacional, com o fim da “guerra fria”; a intensificação dos fluxos culturais e deslocamentos; a permeabilidade nos Estados nacionais, blocos e civilizações. Outros autores partem dessa compreensão crítica. Huntington (1997) e Said (1997) exploram o conceito de orientalização; Negri e Hardt (2004) apontam o recrudescimento dos nacionalismos, das religiões e etnias, antes esquecidas no que denominaram de “pax americana”; Gadotti (2001) argumenta em favor da cidadania planetária, a “reterritorialidade” e superação das nacionalidades; Chesneaux (1995) traça a perspectiva do “paradoxo espaço-temporal da modernidade”, que provoca a “deslocalização” e “desterritorialização” da produção, do comércio e das pessoas. Da “deslocalização” decorre a migração da miséria.

A vida instantânea, caracterizada por fluxos técnicos, cognitivos, informacionais, sociais e culturais em velocidade vertiginosa nos impele à perda da capacidade de recordar, diz Toledo e Barrera-Brassols (2008). A racionalidade econômica que impulsiona a sociedade mundial contemporânea, baseada na acumulação, centralização, e concentração de riquezas, que identificam a modernidade, tem convertido a contemporaneidade “en una época cautiva del presente, dominada por la amnesia, por la incapacidad de recordar tanto los procesos históricos inmediatos como aquellos de medio y largo alcance” (Toledo e Barrera-Brassols, 2008: 16). Essa incapacidade de recordar responde a uma forma de ilusão construída pela ideologia do progresso, do desenvolvimento e da modernização, que é “intolerante a toda forma pre-moderna (...), la cual es automáticamente calificada de arcaica, obsoleta, primitiva e inútil” (Toledo e Barrera-Brassols, 2008: 16).

La modernidad, al menos la que hoy se expande a todos los rincones de la Tierra, rara vez tolera otra tradición que no sea la suya, y en consecuencia las formas modernas de uso de los recursos generalmente avasallan toda la forma tradicional de manejo de la naturaleza, incluyendo los conocimientos utilizados. (Toledo e Barrera-Brassols, 2008: 20)

Nessa sociedade mundial de efervescência do diverso e de novos atores, ainda os Estados nacionais têm tido grande dificuldade de incorporar os anseios dessas populações. Um horizonte para pensar essa realidade pode estar localizado no que Quijano (2002) classifica de “colonialidade do poder”, que ainda entranha nossas instituições e estabelece as regras de convivência de nossas sociedades latino-americanas. As identidades das populações afro rurais ainda são excêntricas à modernidade que elas mesmo ajudaram a construir. Pois, a partir da concepção de Quijano (1989), a modernidade é produto da América. O capitalismo e as instituições da modernidade só foram consolidados com o advento do mercantilismo, financiado pelo colonialismo nas Américas. A base desse colonialismo esteve intimamente ligada à diáspora e ao trabalho escravo.

Isso se traduz para a questão apresentada nesta dissertação, no fato de existirem, segundo Baldi (2009), somente três constituições no continente com previsões expressas sobre comunidades negras ou descendentes de escravos. A Constituição do Equador, de 2008, assegura aos povos negros ou afroequatorianos o direito de conservar "a propriedade imprescritível das terras comunitárias, que serão inalienáveis, não-embargáveis e indivisíveis, ressalvada a faculdade do Estado para declarar sua utilidade pública". A Constituição colombiana de 1991 reconheceu a

diversidade "étnica e cultural da nação". Já a Constituição da Nicarágua de 1987, por sua vez, garantiu às "comunidades da costa atlântica" o direito a "preservar e desenvolver sua identidade cultural na unidade nacional, dotar-se de suas próprias formas de organização social e administrar seus assuntos locais conforme suas tradições", reconhecendo, ao mesmo tempo, "as formas comunais de propriedade das terras, bem como uso, gozo e desfrute das águas e bosques destas terras".

Ainda segundo Baldi (2009) há diversas populações afro rurais no hemisfério que lutam pela garantia de seus direitos. É o caso dos garífunas de Honduras, Guatemala e Belize, e dos maroons do Suriname. O autor sinaliza a existência de

um contexto de significativa alteração que vem dando forma a um novo tipo de constitucionalismo, que assume a plurinacionalidade, a pluriculturalidade, a pluriétnica e a interculturalidade dos países e que põe em discussão, pois, a simultaneidade de tradições culturais no mesmo espaço geográfico, o pluralismo jurídico, a ressignificação de direitos coletivos, a democracia intercultural, a territorialidade, a inclusividade cultural e um grau razoável de incertezas e instabilidades. (Baldi, 2009, p. 4)

Que os Estados têm discutido de certa forma a questão da diversidade, está posto, talvez, de forma inexorável. O que se busca ter elementos no presente trabalho é sobre a forma e a efetividade da aproximação dos Estados com o tema e como que eles o percebem em relação a outros temas de relevância, como é o caso do impulso ao desenvolvimento.

A partir desse referencial teórico, buscou-se obter dados secundários sobre a elaboração e implementação tanto das políticas de desenvolvimento, com foco no eixo de infraestrutura, quanto das voltadas às comunidades remanescentes de quilombos, junto aos órgãos responsáveis pela sua coordenação e execução na atualidade, notadamente a Casa Civil, o Ministério da Integração (MI), e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por último, realizou-se estudo de caso da implementação da transposição do Rio São Francisco e sua relação com as ações do Estado brasileiro voltadas para a comunidade quilombola de Santana, localizada no município de Salgueiro, Pernambuco.

## Metodologia

Nas três incursões realizadas na comunidade quilombola de Santana, o interesse esteve em qualificar a discussão desde um ponto de vista da realidade comunitária, traçando os impactos reais da transposição dentro de seu território, para mapear as vulnerabilidades dos quilombolas em primeiro plano. Meu desejo não foi empreender nem uma etnografia da comunidade nem uma avaliação de impacto ambiental pura e simples. No primeiro caso, já existe estudo etnográfico da comunidade, que inclusive compõe Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da comunidade<sup>1</sup>, e subsidia parte das reflexões aqui apresentadas. No caso da avaliação de impacto ambiental, avaliei ser instrumento pouco conclusivo para dar conta da miríade de impactos do empreendimento sobre a realidade local e particular do quilombo de Santana.

Utilizei, portanto, essas duas análises como subsídios, para caracterizar as vulnerabilidades da comunidade frente ao empreendimento. A abordagem metodológica compôs elementos da ecologia política e da análise do sistema alimentar local. Algumas das abordagens de ecologia política traçadas por Michael Watts e Nancy Pelluso (2001) chamaram atenção para a aproximação da realidade conflituosa dos quilombos. Particularmente no tocante à “especificação dos atores – camponeses, indígenas, trabalhadores, o Estado, ou o capital transnacional [que] é feita de acordo com a sua posição dentro de sistemas precisos de acumulação e campos de poder” (p.6). Watts e Pelluso afirmam que “tendências globais no sentido da liberalização política e econômica carregam consigo uma explosão de reivindicações de propriedade e estratégias protecionistas” (p.6); e que “cenários de escassez e guerra são alimentados em grande medida pelos pobres e suas necessidades de recursos” (p.7 e 8).

Mais além, os autores denunciam a falácia, muito associada às organizações tradicionais, de que lhes falta engenhosidade, afirmando que este

é um conceito absurdamente banal e impreciso para explicar algumas das conjunturas políticas – como se todas as lutas políticas requeressem uma

---

<sup>1</sup> Publicado no Diário Oficial da União, em 01 de Fevereiro de 2011.

invenção inusitada e o mundo 'menos desenvolvido' e em transição está mal adaptado ou atrasado para conseguir se desenvolver na atualidade. (p. 22)

A falta de engenhosidade e a má adaptação à modernidade, imputadas às comunidades tradicionais, é o que Toledo e Barrera-Bassols (2008: 75) denunciam como uma falsa idéia de inoperância e inviabilidade contemporânea dessas populações tradicionais, propagada por pesquisadores e gestores de políticas públicas e grupos sociais conservadores. É essa idéia, construída no imaginário social, que justifica automaticamente tudo o que se considera “moderno”, em detrimento do atraso, do pré-moderno, do pré-industrial, do “tradicional”.

Para além da análise de impacto ambiental, Peluso e Watts (2001) se propõem a pensar sobre qual a diferença que a mudança ambiental efetivamente provoca em um determinado contexto. Trabalham dentro de quatro dimensões:

- Degradação ambiental associada à extração de recursos não renováveis;
- Mudança ambiental associada à transformação antrópica de recursos renováveis;
- Restrição ambiental associada ao espaço vital e ao território; e
- Formas de reabilitação, preservação e conservação ambiental.

A interrelação entre as dimensões da degradação ambiental associada à extração de recursos não-renováveis e da restrição ambiental associada ao espaço vital e ao território potencializaram na região de estudo um cenário de exclusão generalizado. Primeiro porque a água que correrá pelo canal de transposição que está sendo construído dentro do território de Santana não pode ser considerada renovável, quando o rio São Francisco, de onde vem essa água, está, segundo dados do próprio governo, agonizando. Segundo, porque a finalidade primordial dessa água, conforme o Relatório de Impacto Ambiental da obra, não será o atendimento às populações que estão no caminho do canal, mas a irrigação de regiões mais distantes, no Rio Grande do Norte e na Paraíba. A água é, portanto, nada mais que um recurso, que será extraído de um lugar e consumido em outro, restringindo espaços dentro do território da comunidade, vitais para o seu desenvolvimento.

Esses processos alevantam, como alertam os autores, uma questão muito presente para as comunidades remanescentes de quilombo que é a violência referente à preservação da sua história, à sua forma de organização social, à autonomia de construção de seu desenvolvimento, e

à sua autodeterminação. Peluso e Watts (2001: 26) definem violência como “toda a prática que causa dano direto aos humanos. Esses termos devem ser entendidos em termos físicos, simbólicos, culturais e emocionais”. A relação entre violência, luta pelo território e modo de vida das populações é ainda mais patente no seguinte trecho da obra dos autores:

Nós achamos que a violência ambiental intersecta com outras formas de violência ligadas a tensões étnico-raciais, formas de violência estatal e outras tensões raciais, as quais emergem em períodos de transição, quando as relações de poder sociais e espaciais são reorganizadas ou criam esses períodos de transição. (...) isso mostra como a violência construída em torno de formas particulares de extração de recursos requer a classificação de processos culturais dos ‘outros’, como demoníacos, selvagens, e os próprios legitimadores da violência. [tradução do autor] (Peluso e Watts, 2001: 31)

A partir desses referenciais os autores oferecem alguns parâmetros para o entendimento dos efeitos da mudança provocada em determinados ambientes, com foco nas relações sociais de produção e sua relação com a base de recursos naturais disponível. Esses parâmetros são pautados pelos padrões e regimes de acumulação, formas de acesso e controle sobre recursos e nos atores que emergem dessas relações sociais de produção.

Tendo como referência os aspectos identitários que caracterizam os quilombos, que irei abordar em maior detalhe no capítulo 1 desta dissertação, aproximo esses parâmetros à análise do sistema alimentar da comunidade. Hartog (1995) define o sistema alimentar como “a forma como as pessoas escolhem, consomem e usam os alimentos disponíveis, em resposta aos hábitos. Os hábitos são influenciados pela pressão social, cultural, econômica e ecológica”. O *Global Environmental Change and Food Systems* (GECAFS)<sup>2</sup> compreende os sistemas alimentares como um grupo de atividades relacionadas à produção, processamento, distribuição, comercialização, preparação e consumo de alimentos. Considera dentro dessa abordagem os resultados dessas atividades para a segurança alimentar (disponibilidade, acesso, e utilização) e sua relação com outros fatores socioeconômicos e ambientais. O ciclo do sistema alimentar, que garante a

---

<sup>2</sup> Global Environmental Change and Food Systems (GECAFS) é projeto internacional e interdisciplinar focado no entendimento das conexões entre os sistemas alimentares e as mudanças climáticas. <http://www.gecafs.org>, acesso em 19/4/2011.

sustentabilidade de toda a lógica organizativa da comunidade, começa na base de recursos naturais, passa pela produção, compra e trocas, doações, ajuda alimentar, estratégias de preservação e armazenamento, e termina na reciclagem do que não é aproveitado diretamente no consumo.

Partindo desse ponto, utilizei elementos da metodologia de Avaliação Participativa Rural (Leonhardt, 1991: 32) para associar cada etapa do sistema alimentar da comunidade aos impactos que o empreendimento determinava no quilombo. O público-alvo foi a população local, com agentes públicos envolvidos, fazendeiros, indígenas, assentados, organizações de fomento e da sociedade civil que trabalham na área. Conversou-se com jovens e idosos, mulheres e homens e pessoas de todas as raças e etnias.

Minha chegada à comunidade de Santana se deu por meio de projeto de cooperação internacional, na área de segurança alimentar, intitulado “Semente Crioula, Resistência Quilombola: construção da soberania alimentar na Caatinga”<sup>3</sup>, o qual dirigia, como parte de meu trabalho na Assessoria Internacional da SEPIR/PR, em 2007. Em meio das reflexões acerca dos sistemas alimentares das cinco comunidades participantes do projeto, me chamou atenção a realidade conflitiva de Santana com relação à transposição do Rio São Francisco. A partir de então foram realizadas, conforme mencionado, três incursões na comunidade, em agosto de 2007, dezembro de 2009, e dezembro de 2010, com vistas a estabelecer os impactos da transposição sobre o seu sistema alimentar e relacionar suas vulnerabilidades frente à obra.

Foi empreendida metodologia discurso-descritiva, que originou dados qualitativos sobre a temática. As reuniões eram feitas com cerca de dez membros da comunidade por vez, e individualmente com lideranças do quilombo, partindo da visualização do sistema alimentar da comunidade para os impactos localizados ou globais da transposição sobre esse sistema e sobre a vida comunitária de forma geral. Os dados eram anotados e depois transcritos para o texto, com o apoio do registro fotográfico dos mapas, esquemas e quadros, construídos pelos moradores da

---

<sup>3</sup> O projeto Semente Crioula, Resistência Quilombola: construção da soberania alimentar na Caatinga é uma iniciativa da SEPIR/PR, da Embrapa, do Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), e das associações das cinco comunidades participantes do projeto – Conceição das Crioulas, Jatobá, Contendas, Feijão, e Santana. Em execução há mais de dois anos, o projeto visa resgatar e enriquecer espécies produzidas, consumidas e comercializadas nos quilombos e fortalecer a auto-gestão dos sistemas alimentares das comunidades participantes.

comunidade que participaram dessas reuniões. Compuseram esses momentos, que duravam de dois a três dias, por incursão, caminhadas na companhia dos moradores, dentro do território de Santana, nos locais de obras da transposição, do município de Salgueiro, e em outras comunidades da região.

O foco do trabalho esteve relacionado à visão das populações sobre a implantação da transposição do Rio São Francisco no quilombo de Santana sobre diversos aspectos: mudanças na vida das comunidades, participação dos órgãos de governo e entidades da sociedade civil no processo, participação das comunidades nas audiências e consultas públicas sobre o processo, condições de vida ante e pós a chegada da obra, a Caatinga, o impacto da relação entre os contratados e as pessoas do quilombo, diferenças da implementação da transposição dentro do quilombo e em relação às terras de fazendeiros, assentados e indígenas, e formas de informação e divulgação da transposição.

Mais além, analisei os documentos advindos das audiências públicas realizadas sobre a implantação da transposição do Rio São Francisco na região, bem como dos Estudos de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental referentes à transposição, além dos Relatórios Socioambiental e Antropológico, relativos ao território de Santana, como forma de qualificar os espaços de participação no processo decisório dos sujeitos afetados pela mudança no território. Pude concluir que há evidências que corroboram a hipótese apresentada. Apesar de não constituírem prova cabal da insustentabilidade da política de desenvolvimento frente à política pública voltada para as comunidades remanescentes de quilombo de forma ampla, a análise oferece subsídios para instigar uma reflexão mais aprofundada sobre a temática dentro e fora do âmbito governamental.

## I - Terra de que direitos?

Essa cova em que estás,  
com palmos medida,  
é a cota menor  
que tiraste em vida.

É de bom tamanho,  
nem largo nem fundo,  
é a parte que te cabe  
neste latifúndio

Não é cova grande.  
é cova medida,  
é a terra que querias  
ver dividida.

é uma cova grande  
para teu pouco defunto,  
mas estarás mais ancho  
que estavas no mundo.

(...)

Viverás, e para sempre  
na terra que aqui aforas:  
e terás enfim tua roça.

Aí ficarás para sempre,  
livre do sol e da chuva,  
criando tuas saúvas.

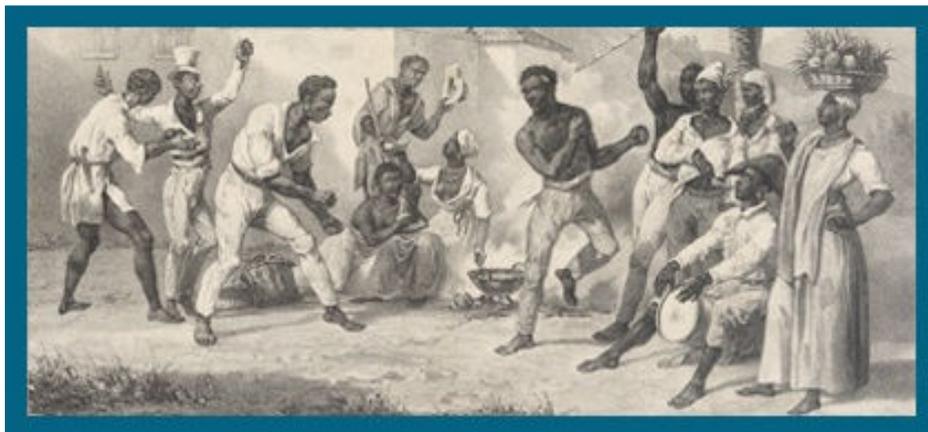
João Cabral de Melo Neto. "Morte e vida severina".  
In: Obras completas. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. p. 183.

## Quilombos: histórico e assunção de alguns direitos

Quem sabia o que era quilombo? Quem sabe o que é quilombo? Uma criança brasileira pelos olhos de Monteiro Lobato<sup>4</sup>, muito provavelmente enxerga um quilombo como na Figura 1, abaixo:

---

<sup>4</sup> Monteiro Lobato é apontado como o precursor da literatura infantil no Brasil. Fora os livros infantis, este escritor brasileiro escreveu outras obras literárias, tais como: O Choque das Raças, Urupês, A Barca de Gleyre e o Escândalo do



**Figura 1 – Quilombo**

Autor: desconhecido

Data: desconhecida

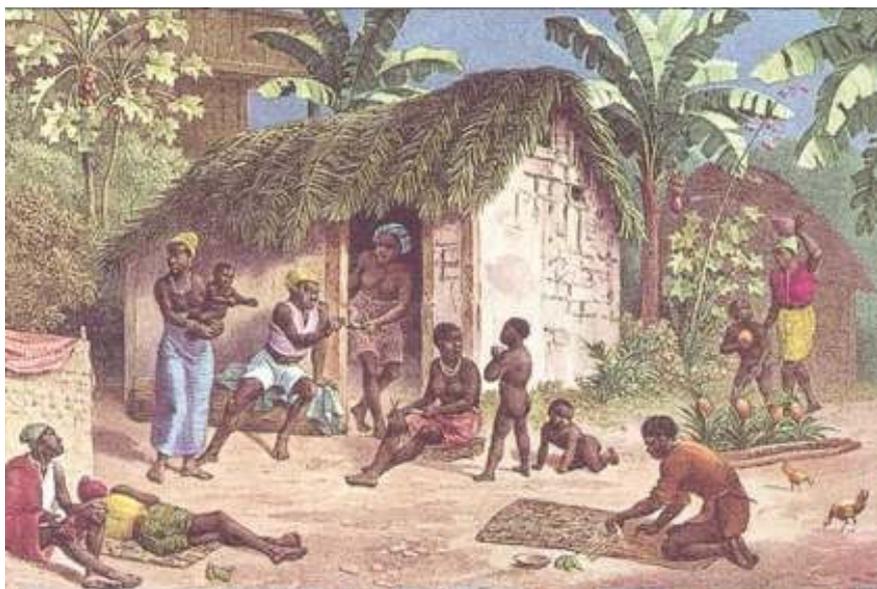
Fonte: Arquivo Nacional

Passando por uma formação tradicional dos ensinos fundamental e médio no País, esse jovem brasileiro poderá incrementar seu conhecimento sobre essas comunidades, mas é no ensino superior que consolidará sua visão particular sobre os quilombolas e seu modo de vida, sem nunca ter pisado em seu território. A Figura 2 continuará a ser uma de suas referências mais vividas sobre os quilombos no Brasil.

---

Petróleo. Neste último livro, demonstra todo seu nacionalismo, mas no primeiro, e em cartas destinadas ao escritor Godofredo Rangel e aos cientistas Renato Khel (1889-1974), e Arthur Neiva (1880-1943) demonstra sua defesa às ideias eugenistas. Ainda, segundo denúncia de Antônio Gomes da Costa Neto, Técnico em Gestão Educacional, da Secretaria do Estado da Educação do Distrito Federal, à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, o livro “Caçadas de Pedrinho”, de sua autoria, faz alusão a preconceitos e estereótipos raciais.

<sup>5</sup> <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=64>, acesso em 7 de fevereiro de 2011. Os dados científicos sobre o tema ainda não são detalhados, mas o estudo preliminar de Correa (2010) indica o que se constata na empiria. Analisando três coleções de livros didáticos aprovadas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), no ano de 2008, o autor chega à conclusão de que apenas um delas trazia a temática quilombola. Nessa única publicação, não havia uma explicação, segundo o autor, contundente sobre o assunto.



**Figura 2 –Habitação de escravizados fugidos.**

Autor Johann Moritz Rugendas.

Data: 1835

Fonte:Ministério da Justiça

É por isso que Givânia, Bárbara, Paula, Cida, Roseane, Valdeci e Fabiana, Adalmir, Eduardo, Damião, Zé Alfredo e Zé Vicente, homens e mulheres quilombolas, são tão importantes para a sociedade brasileira verdadeiramente plural, para a construção de outros universos, histórias e imagens tangíveis, que se esfumam na invisibilidade histórica, a que foram relegadas essas comunidades.

---

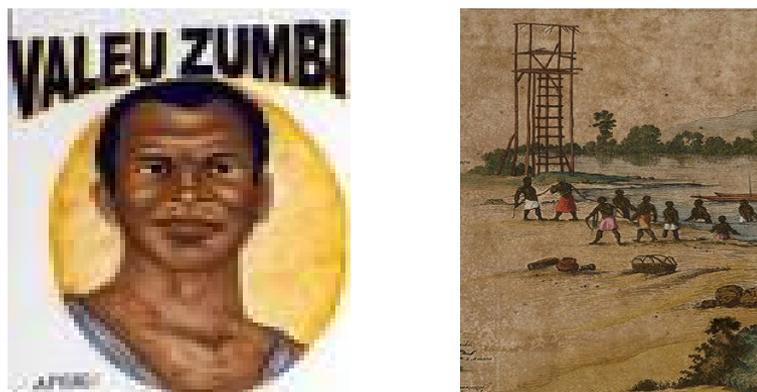
<sup>6</sup> <http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/quilombo/>, acesso em 7 de fevereiro de 2011. Pintura de Johann Moritz Rugendas (Augsburg, Alemanha 1802 - Weilheim, Alemanha 1858), parte de sua obra *Voyage Pittoresque dans le Brésil*, de 1835. Retrato estereotipado dos quilombos, que serve de referência para grande parte dos livros didáticos ainda hoje no Brasil. Os quilombos são retratados como habitações rústicas, onde mora um povo desprovido de organização coletiva lógica, que proporcione seu desenvolvimento sustentável. A passagem de Mattoso (1990:158-59) descreve em grande medida o que Rugendas quis retratar em seu quadro. “Um quilombo é um esconderijo de escravos fugidos. É preciso distingui-lo dos verdadeiros movimentos insurrecionais organizados contra o poder branco. O quilombo quer paz, somente recorre à violência se atacado, se descoberto pela polícia ou pelo exército que tentam destruí-lo, ou se isto for indispensável à sua sobrevivência. Quilombos e mocambos são constantes na paisagem brasileira desde o século XVI. Reação contra o sistema escravista? Retorno à prática da vida africana ao largo da dominação dos senhores? Protesto contra as condições impostas aos escravos, mais do que contra o próprio sistema, espaço livre para a celebração religiosa? Os quilombos são tudo isso ao mesmo tempo”.



**Figura 3 –Fotos do Quilombo de Conceição das Crioulas, Salgueiro, Pernambuco**  
Autor: Daniel Brasil e Bárbara Souza  
Data: agosto de 2007 e dezembro de 2009  
Fonte: Acervo particular

<sup>7</sup> Imagens do quilombo de Conceição das Crioulas, Salgueiro, Pernambuco, comunidade formada originalmente por seis crioulas, que chegaram à região no século XIX, e pelo protagonismo na luta pela efetivação de seus direitos, se tornou símbolo da causa e resistência quilombola.

As fotos do quilombo de Conceição das Crioulas, que preenchem a Figura 3, acima, recheiam o universo muitas vezes rarefeito do imaginário social sobre os quilombos no Brasil. São impressões reais do histórico de resistência dos quilombos, que vão bem mais além de Zumbi e do Quilombo dos Palmares<sup>8</sup>, retratados na Figura 4.



**Figura 4 - Zumbi e o Quilombo dos Palmares**

Autor: Gaspar Barleus

Data: 1647

Fonte: Revista História da Biblioteca Nacional, dezembro 2007.

E se configuram dentro de um universo bem maior do que o da Figura 5, que remonta à idéia que se tinha antes de da Constituição de 1988.

---

<sup>8</sup> Zumbi foi um dos principais representantes da resistência negra à escravidão na época do Brasil Colonial. Foi líder do Quilombo dos Palmares, comunidade livre formada por escravos fugitivos das fazendas. O Quilombo dos Palmares estava localizado na região da Serra da Barriga, que, atualmente, faz parte do município de União dos Palmares (Alagoas). O dia de sua morte, 20 de novembro, é lembrado e comemorado em todo o território nacional como o Dia da Consciência Negra.

<sup>9</sup> A ilustração de Zumbi foi retirada do site: <http://eportuguese.blogspot.com/2010/11/kilombo-ochilombo-quilombolas.html>, acesso em 19/4/2011. E pintura de Barleus do site: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/ameaca-negra>, acesso em 3 de junho de 2011. O historiador holandês Gaspar Barleus foi um dos primeiros cronistas do Brasil. O livro *Rerum per Octennium in Brasilia*, de onde a pintura do quilombo dos palmares foi reproduzida, foi encomenda do Conde Maurício de Nassau e é considerada a mais monumental obra sobre o Brasil colonial.



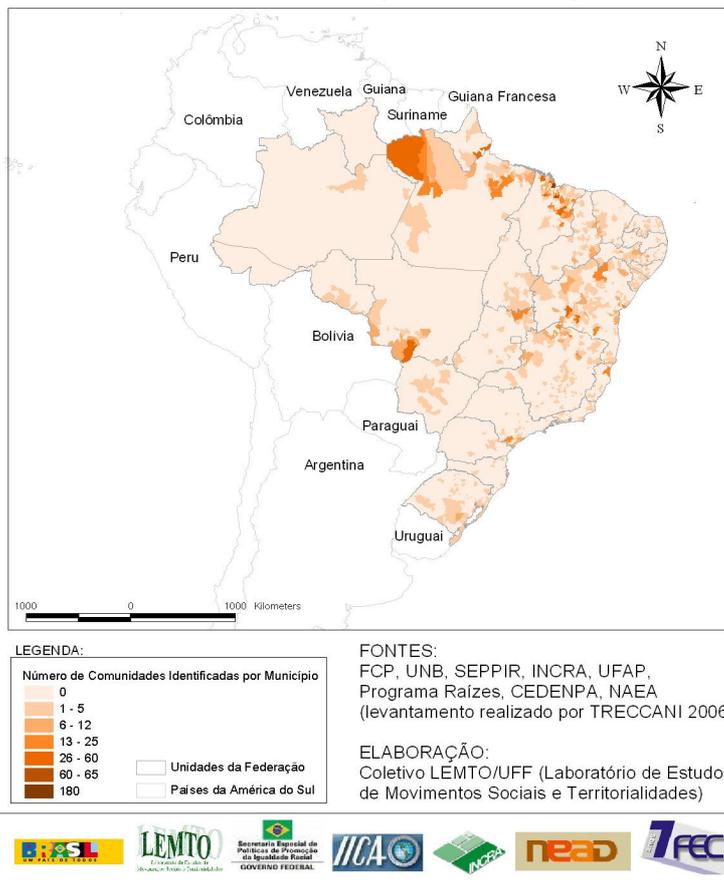
**Figura 5 – Quilombos conhecidos antes de 1988**  
 Autor: Núcleo de Estudos Étnico-Raciais, Unicentro, Irati, PR  
 Data: Desconhecida  
 Fonte: Moura (1981)

E que esses territórios, com presunção de ancestralidade negra, a partir de suas relações com a terra, o território, o parentesco, a ancestralidade, as tradições e as práticas culturais próprias dos quilombos, foram se autodefinindo, de acordo com processo temporal próprio, que não os vincula hoje exclusivamente com o período escravocrata. A luta pelo reconhecimento envolve mais de 3.000 comunidades<sup>11</sup>, que estão localizadas em quase todo o território nacional, como destaca a Figura 6.

<sup>10</sup> <http://segredosafricanos.pbworks.com/w/page/7055402/quilombos>, acesso em 7 de fevereiro de 2011. Antes da Constituição de 1988, havia um imaginário focalizado na existência tão-somente dos denominados quilombos históricos. Com a Carta Magna, a questão quilombola assume uma nova perspectiva de direitos e tira da invisibilidade milhares de comunidades que viviam secularmente no ostracismo social. O conteúdo será trabalhado em maior detalhe nesta seção.

<sup>11</sup> [www.planalto.gov.br/seppir](http://www.planalto.gov.br/seppir), acesso em 12/05/2010.

## Comunidades Quilombolas Identificadas por Município



12

**Figura 6 – Comunidades quilombolas identificadas por município no Brasil**

Autor: Coletivo LEMTO/UFF

Data: 2006

Fonte: FCP, UnB, SEPIIR/PR, INCRA/MDA, UFAP, Programa Raízes, CEDENPA, NAEA

É esse o tamanho do desafio do Brasil, país que mais importou escravos africanos e aquele que por último aboliu formalmente a escravidão, frente às comunidades quilombolas. Por estarem na franja da ruptura social, ideológica e econômica com o modelo vigente durante o regime

<sup>12</sup> [http://www.alexandrebrito.com/novosistema/mapas/quilombos\\_municipios.jpg](http://www.alexandrebrito.com/novosistema/mapas/quilombos_municipios.jpg)

colonial e imperial, os quilombolas nunca tiveram reconhecidos os seus direitos territoriais, base para a fruição de todos os seus direitos sociais, econômicos e culturais. Como se pode ver por meio das figuras acima, a disputa não termina no período colonial e imperial. A disputa pelo reconhecimento dos territórios das comunidades quilombolas, e pelo gozo de seus outros direitos constitucionalmente garantidos, recrudesce no imaginário da sociedade brasileira, que se espanta com novos dados sobre o contingente negro rural de seu País, excluído durante tanto tempo, inclusive das estatísticas.

A aprovação pelo Congresso Nacional da inclusão do Artigo 68, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna, que reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos “que estejam ocupando suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, foi certamente fruto da luta do movimento negro rural e urbano. Porém, a maioria esmagadora dos constituintes, muito provavelmente, não tinha a dimensão do tamanho da dívida para com as comunidades quilombolas e do conseqüente desafio que se interpunha à sociedade brasileira, presos que estavam ao imaginário estereotipado, que remete ao Quilombo dos Palmares, e sua especificidade, localizada e atomizada no tempo e no espaço (Almeida, 2002).

Desde então, muito tem sido discutido sobre quilombos e sua conceituação, suas características fundantes, sua territorialidade e sua temporalidade. Se por um lado algumas pesquisas, percepções e posicionamentos iam na direção da caracterização e qualificação das comunidades quilombolas (a exemplo de Rinaldi, 1979; Soares, 1981; Almeida, 1989; Leite, 1991; Bandeira, 1988 *apud* Arruti, 2006; e Costa, 1999), outras iam na direção da estereotipação, restrição e tutela (Maggie, 2006; Barretto, 2007; Magnólio, 2009). Percebe-se, destarte, que a estruturação do pensamento que perpetua a estereotipação dos quilombos contemporâneos, e que caminha lado a lado com a defesa da tese freireana da democracia racial, ganha força no período posterior à incipiente assunção de direitos, promovida pelo texto constitucional, com o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas regulamentações posteriores.

As comunidades remanescentes de quilombo entram na agenda pública numa nova perspectiva de garantia de direitos com o advento do Artigo 68, que garante o direito à propriedade de suas terras. Esse foi e continua sendo o fulcro da movimentação contrária a efetivação dos direitos quilombolas. Almeida (2005) enfatiza que a partir desse momento o Estado

estabelece uma nova relação jurídica com esses povos, antes assimilados à Nação como minorias, com base no reconhecimento da diversidade cultural e étnica. O Artigo 68, para o antropólogo, insere “uma nova modalidade de apropriação formal de terras para grupos sociais como os quilombolas, baseada no direito à propriedade definitiva e não mais disciplinada pela tutela, como soa acontecer com os povos indígenas” (p.15).

Posteriormente ao Artigo 68, outras legislações vieram fundamentar o conceito de quilombo e balizar as políticas públicas para essas comunidades, desde a Portaria do INCRA nº 307, de novembro de 1995, passando pelos decretos nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, e nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003, até a Instrução Normativa do INCRA nº 57, de 2009. Uma das definições mais abrangentes sobre o que seria o conceito de quilombo, mais tarde convalidada pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), foi articulada por O’Dwyer (1995):

Quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de população estritamente homogênea. Nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados. Sobretudo consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e na reprodução de modos de vida característicos e na consolidação de território próprio. A identidade desses grupos não se define por tamanho nem número de membros, mas por experiência vivida e versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade como grupo. Constituem grupos étnicos conceituados pela antropologia como tipo organizacional que confere pertencimento por normas e meios de afiliação ou exclusão. (O’Dwyer, 1995:1).

É interessante observar que os elementos que caracterizam o conceito de quilombo pela negação, em O’Dwyer, podem se correlacionar a algumas das potenciais motivações da construção do arcabouço jurídico em torno da questão quilombola. Foi necessário passar pela arqueologia da Portaria 307<sup>13</sup>, e pelas restrições temporais do Decreto 3.912<sup>14</sup>, para se chegar no

---

<sup>13</sup> A Portaria 307 não define procedimentos de caracterização das comunidades nem de sua titulação. Não se esclarece nem a quem seria conferido o título nem a quem se destinariam os “projetos especiais quilombola” a que se refere a Portaria. O instrumento está claramente ligado ainda ao estereótipo Palmares, que menciono neste trabalho. A Portaria ainda figura sem validade, pois uma Portaria não pode regulamentar um dispositivo constitucional.

<sup>14</sup> O decreto determinou que apenas seriam contempladas pelo Artigo 68 as “terras que eram ocupadas por quilombos no ano de 1888” e as que estavam “ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”.

processo de definição de quem são as comunidades quilombolas e dos elementos que constituem o seu território, com a implementação do Decreto 4.887, de 20 de Novembro de 2003.

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos 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. (BRASIL, 2003, artigo 2º)

Essa definição contempla, por sua vez, os elementos de caracterização positiva dos quilombos, em O'Dwyer, de identidade, pela "trajetória histórica própria", de resistência, "relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida", e do território, quando são "dotados de relações territoriais específicas". Esse último elemento que no texto do referido Decreto toma corpo como "terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural", e articula todos os outros elementos mencionados por O'Dwyer, sejam positivos ou negativos.

Melo (2010) considera o "território como uma plataforma de intersecção de diversos planos da vida das comunidades negras rurais" (p.26). A partir dessa perspectiva podem-se explicitar outros elementos relacionados ao território como a identidade, a etnicidade, a coletividade, fatores históricos e critérios político-organizativos. Essa perspectiva permite também associar o processo de luta dos quilombos pelos seus direitos territoriais à sua territorialidade. A territorialidade, segundo Milton Santos (2010: 19), significa

pertencer a aquilo que nos pertence, esse sentimento de exclusividade ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. Assim, essa idéia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem.

De acordo com Little (2002), a territorialidade seria o "esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território ou *homeland*" (2002:3). Esse esforço cria uma dimensão simbólica relacionada ao território e representações sobre ele, a forma de vivê-lo, apreendê-lo, organizá-lo, segundo Mello (2008), estabelecendo um elo entre território e cultura.

É, portanto, patente que a própria existência do grupo quilombola e sua identidade estão relacionadas ao seu território, como assevera Leite (1991):

Um espaço demarcado por limites, reconhecido por todos que a ele pertencem pela coletividade que o conforma, um tipo de identidade social, construído contextualmente e referenciado por uma situação de igualdade na alteridade. O território seria, portanto, uma das dimensões das relações interétnicas, uma das referências do processo de identificação coletiva. Imprescindível e crucial para a própria existência do social. (LEITE, 1991).

Santos (2010) ainda explicita a dimensão temporal da construção do território e da territorialidade ao afirmar que

o território revela também as ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos, e as ações presentes, constituídas em ações. No primeiro caso, os lugares são vistos como coisas, mas a combinação entre as ações presentes e as ações passadas, às quais as primeiras trazem vida, confere um sentido ao que preexiste. Tal encontro modifica a ação e o objeto sobre o qual ela se exerce, e por isso uma não pode ser entendida sem a outra. (p.247-248).

Essa compreensão do território, no entanto, vai de encontro ao que setores conservadores da sociedade brasileira têm tentado emplacar. Em artigo de 2008, o sociólogo André Luiz Videira de Figueiredo identifica, a partir da análise do discurso do que classifica como movimento “anti-quilombola”, concepções monistas sobre o direito e sobre o território, seu povo e nação. Em primeiro plano, as críticas estão fundamentadas na suposta contradição entre o direito de propriedade e a função social da terra; entre os direitos ambientais e os territoriais; assim como entre os direitos difusos e os coletivos. No pano de fundo, a afirmação de que levantar a questão étnica no Brasil acirra conflitos raciais e ameaça a união das raças, o pacto federativo e a nação.

Estão articulados em torno desse movimento “anti-quilombola” a grande mídia (Veja<sup>15</sup>, Globo<sup>16</sup>, Estado de São Paulo<sup>17</sup>), entidades ruralistas (CNA<sup>18</sup>, Movimento Paz no Campo<sup>19</sup>), a

---

<sup>15</sup> Para mais referências ver <http://sites.google.com/site/nappufrj/dossies/revista-veja> e <http://veja.abril.com.br/050510/farra-antropologia-oportunista-p-154.shtml>, acesso em 15/04/2011.

<sup>16</sup> A campanha “anti-quilombolista” empreendida pela Globo teve seu ícone na reportagem feita sobre a comunidade quilombola de São Francisco do Paraguaçu, em Cachoeira, na Bahia. Segundo a comunidade, a reportagem teve o claro

bancada ruralista, com expoentes no Senado (Gerson Camata<sup>20</sup>) e na Câmara dos Deputados (Valdir Collato<sup>21</sup>), e a academia (Denis Rosenfield<sup>22</sup>, Demétrio Magnoli<sup>23</sup>). O jornalista Nelson Barretto relacionou em seu livro intitulado “A Revolução Quilombola” os principais medos e anseios do “anti-quilombolismo”. Segundo Barreto, quando o Estado brasileiro assume a agenda quilombola, o resultado é a expropriação das terras de legítimos proprietários; e o recrudescimento de uma espécie de comunismo totalitário comunitário; além da perigosa sinergia com o Movimento Sem Terra, que considera ilegal. Corroborando esses argumentos, a partir da análise do discurso do “anti-quilombolismo”, que esse acusa o Estado brasileiro de apoiar a

---

objetivo de desqualificar a Comunidade São Francisco do Paraguaçu e seus moradores, justamente no momento em que o Estado brasileiro estava prestes a reconhecê-los como descendentes de quilombolas.

<sup>17</sup> Em Editorial de 2008, intitulado “A questão quilombola”, o jornal denuncia um suposto inusitado movimento de multiplicação de terras de quilombos, que chegaria a quase 24 milhões de hectares – ou seja, o equivalente ao Estado de São Paulo inteiro. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12 de outubro de 2008.

<sup>18</sup> “O Sistema CNA funciona da seguinte forma: as Federações da Agricultura trabalham nos Estados, os Sindicatos Rurais no âmbito dos municípios e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA atua na defesa dos interesses dos produtores rurais brasileiros junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do poder Judiciário, nos quais dificilmente um produtor, sozinho, conseguiria obter respostas para as suas demandas. O Sistema CNA abrange quatro entidades: o Canal do Produtor (informações e serviços), a CNA (representação e defesa dos interesses dos produtores rurais), o Instituto CNA (programas sociais) e o SENAR (aprendizado rural)”. <http://www.canalprodutor.com.br/sobre-sistema-cna/sistema-cna>, acesso 15/04/2011.

<sup>19</sup> “Nós somos os continuadores da luta de Plínio Corrêa de Oliveira, pensador católico e homem de ação, que desde o nascedouro do movimento agrorreformista socialista, confiscatório e anticristão no ano de 1960, com o projeto de Revisão Agrária do Governador Carvalho Pinto, iniciou uma luta memorável contra esse perigoso instrumento de subversão, que visa destruir a propriedade privada no meio rural, e assim atingir os fundamentos da civilização cristã em nossa terra”. <http://www.paznocampo.org.br>, acesso em 15/04/2011.

<sup>20</sup> O Senador Gerson Camata (PMDB-ES) tem denunciado, em pronunciamentos no Senado, a proliferação de falsos quilombolas, que estariam se multiplicando em todo o País, com carimbo oficial.

<sup>21</sup> O Deputado Federal do PMDB de Santa Catarina, Valdir Colatto, é autor de Projeto de Decreto Legislativo, que propõe a sustação do Decreto 4887/2003.

<sup>22</sup> <http://www.eagora.org.br/arquivo/a-criacao-de-quilombos>, acesso em 15/04/2011.

<sup>23</sup> O sociólogo tem centrado suas críticas no argumento da especialidade do quilombo histórico de Palmares, e na que ONGs fomentam e sobrevivem de laudos e da criação de novas identidades. <http://homemculto.wordpress.com/2010/04/08/3597/>, acesso 15/04/2011. Autor de *Uma Gota de Sangue - História do Pensamento Racial*, onde resume sua argumentação sobre a questão racial no Brasil.

produção ideológica e política de novas identidades, alude ao estereótipo do quilombo histórico e da homogeneidade étnica como característica fundante, alerta para o tamanho exagerado dos territórios quilombolas em relação ao número de famílias e ao todo nacional, estadual e municipal, condena a frouxidão dos critérios de aferição da identidade étnica, critica a adoção de políticas específicas para essas comunidades, argumentando pelo universalismo, e denuncia a degradação ambiental, a favelização, e a criação de conflitos como prática corrente dos quilombolas.

Esse cenário explica de certa forma a dificuldade de implementação da base legal atualmente existente, que concebe as comunidades quilombolas como territórios de resistência cultural dos quais são remanescentes os grupos étnicos raciais que assim se identificam. Segundo Souza (2008), o reconhecimento das comunidades quilombolas não se materializa pelo isolamento geográfico – apesar das grandes dificuldades de acesso para alcançar o núcleo residencial de algumas delas – nem pela homogeneidade física ou biológica dos seus habitantes. É possível afirmar que a ligação com o passado reside na manutenção de práticas de resistência e reprodução do seu modo de vida num determinado local, onde prevalece a coletivização dos bens materiais e imateriais.

As comunidades remanescentes de quilombos são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. Souza (2008) também enfatiza que a identidade étnica corresponde a um processo de auto-identificação bastante dinâmico e não se reduz a elementos materiais ou traços biológicos distintivos, como cor da pele, por exemplo. As identidades estabelecidas nesse plano são muitas vezes mutáveis, como explica Barth (1969), pois estão em constante processo de geração. A identidade étnica de um grupo é a base para sua organização, sua relação com os demais grupos e sua ação política.

A noção de identidade, segundo Cardoso de Oliveira (1976), possui três dimensões: a individual, a social, e a cultural, que são gestadas nas relações sociais a partir da consciência da individualidade, das atribuições sociais ao indivíduo, ou pelo antagonismo cultural, respectivamente. O reconhecimento social da diferença é o traço marcante da formação da identidade que também se manifesta na acepção de Carneiro da Cunha (1986). Porém, a antropóloga salienta o cerne da luta política na construção da identidade étnica dentro da

diferença cultural. É pela comunicação com outras culturas que a diferença cultural pode arregimentar um grupo étnico à luta política.

Essa dimensão da comunicação com outras culturas é fundamental para a compreensão da formação dos quilombos. O processo produtivo é a base para a estruturação da identidade quilombola que considero “complexo-combinada”, desmentindo a falácia de os quilombos eram isolados do sistema agrícola e da sociedade regional. Melo (2010) observa que a construção de práticas produtivas tradicionais dentro dos quilombos, geradas dentro do contexto da escravidão e da nova sociedade que surgiu após a abolição, estiveram, em muitos casos, em interação, mesmo que de uma perspectiva subalterna, com esses mesmos sistemas socioeconômicos que paulatinamente as excluíram.

O conhecimento complexo-combinado, que abordarei em detalhe mais adiante no capítulo 2 desta dissertação, presume uma transformação e adaptação do conhecimento externo pelos quilombolas, a partir de sua própria cultura e experiências passadas. É complexo, na acepção de Morin (1990), porque o conhecimento dos quilombolas nem assume necessariamente uma ordem nos termos estabelecidos pela sociedade e nem representa a desordem que setores conservadores dessa mesma sociedade pretendem estereotipar. E é combinado, pois conforme afirma O’Dwyer (1995) e Souza (2008), os quilombos nunca estiveram isolados, mesmo que inseridos de uma forma diferenciada nos arranjos locais.

Daí a importância do Artigo 68, que estabelece uma plataforma para o reconhecimento dessa complexidade e das formas de inserção dos quilombos dentro da sociedade brasileira. É somente com a entrada em vigor do Artigo 68, que a invisibilidade dessas comunidades começa a ser rompida e seu direito fundamental à autodeterminação sócio-cultural, direitos sociais de segunda geração, ser reconhecido. Nos estados da Federação também há artigos em suas Constituições que passaram a tratar da matéria, como é o caso do Maranhão, Bahia, Goiás, Pará e Mato Grosso.

Além desses artigos das constituições estaduais, há legislações específicas em outros estados, posteriores às constituições estaduais. Essas legislações estão presentes no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. São

ao todo onze estados que possuem legislação específica (seja ela constitucional ou não), que rege o procedimento de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Outros elementos do ordenamento jurídico brasileiro que se relacionam com as comunidades quilombolas são os Artigos 215 e 216 da Constituição Federal, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Presidente da República, por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Os Artigos se relacionam com a preservação da própria cultura, importante baliza para a garantia dos direitos culturais das comunidades tradicionais, no mesmo patamar que os outros direitos estabelecidos na Carta Magna. A Política, em seu artigo 3º<sup>24</sup>, diz respeito à definição da territorialidade e a Convenção<sup>25</sup> traz como um de seus pontos centrais, também incorporado pelo Decreto 4887/2003, a dimensão da autodeterminação.

Pode-se pensar, a partir do arcabouço jurídico apresentado que baliza os direitos dos quilombos, na inserção da luta das comunidades dentro da dimensão da *reterritorialidade*, que preconiza Gadotti (2001). O Estado brasileiro incorpora expectativas étnicas dentro do Estado-nação, combinando essas novas territorialidades com os tradicionais determinantes econômicos. “As configurações territoriais são o conjunto de sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos” (Santos 2010: 248).

Por um longo tempo os sistemas naturais dos quilombos foram esquecidos, e os seus sistemas de engenharia *invisibilizados*, subutilizados e relegados a um plano periférico. É por isso que é patente a dificuldade de incorporação desses sistemas, base da territorialidade dos quilombos, na lógica dos tradicionais determinantes econômicos, geridos pelo Estado. Almeida

---

<sup>24</sup> “os territórios tradicionais são 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”.

<sup>25</sup> “Artigo 1: A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

(2005) assinala que todos os processos de rupturas e conquistas que fundamentam os sistemas de engenharia dos quilombos hoje ainda não resultaram “na adoção pelo Estado de uma política étnica e nem tampouco em ações governamentais sistemáticas capazes de reconhecer os fatores que influenciam uma consciência étnica” (p.15-16). Quase duas décadas depois do Art. 68 entrar em vigor, pouco mais de cem comunidades tiveram seus territórios reconhecidos. São mais de três mil comunidades quilombolas presentes nas cinco regiões do País que têm seu direito à terra não efetivado.

Luta antiga e novos desafios. Os laços de solidariedade (Mauss2005), que ligaram sujeitos quilombolas uns aos outros, fundamentaram suas instituições sociais, seu conjunto de regras, seu território, sua gente, ainda são em grande parte desconhecidos da sociedade brasileira de ontem e de hoje. A atual luta dos quilombolas pela implementação de seus direitos territoriais representa o reconhecimento do fracasso da realidade jurídica estabelecida pela ‘Lei das Terras’, de 1850, que pretendeu moldar a sociedade brasileira na perspectiva da propriedade privada de terras. “A noção de terra coletiva, tal qual são pensadas as terras de comunidades quilombolas, coloca em crise o modelo de sociedade baseado na propriedade privada como única forma de acesso à terra” (Souza, 2008: 176).

Andrade (2006) relata a paulatina expropriação e invisibilização das comunidades quilombolas e indígenas já nos mapas produzidos a partir do período colonial (século XVII e XVIII) e consolidadas pela Lei Imperial de Terras de 1850. Como não existiam nos mapas oficiais da época e eram apenas parte de um folclore proto-brasileiro, as terras dessas comunidades foram consideradas devolutas e suas populações “extintas”. No que se refere mais especificamente ao São Francisco, a autora afirma que, soma-se a esse procedimento nefasto, a idéia de não havia mais uma “raça primitiva” indígena na região, apenas “caboclos”, uma raça misturada de índios e africanos. Como somente os indígenas “legítimos” tinham alguma garantia nos documentos oficiais sobre a permanência em seus territórios ancestrais, a afirmativa foi utilizada como justificativa para a usurpação de direitos de terra na região, por elites rurais poderosas, que se formaram no vácuo da centralização da ocupação territorial da costa brasileira, empreendida pelo colonizador.

A ausência velada de qualquer presença indígena naquelas cartografias é reforçada pela Lei Imperial de Terras de 1850. As Leis Imperiais de Terras de

1850 e 1854 concederam a posse das “aldeias extintas” para as províncias brasileiras, como terras devolutas. Como resultado, as províncias nordestinas do Brasil se adiantaram a declarar “extintos” os indígenas que viviam nessas aldeias. De 1850 até 1870, muitas aldeias foram consideradas extintas. Em 17 de julho de 1873, o Ministério de Agricultura e Comércio e Obras Públicas retirou a proteção a muitas aldeias que estavam sob a Lei Régia de 1701. Uma delas era a aldeia do Colégio, que se localizava às margens do rio São Francisco, para o que foi utilizado o seguinte argumento: “Não existiam mais índios da ‘raça primitiva’, somente caboclos, vivendo na Aldeia.” Durante o século XIX e adiante, eles não estavam simplesmente apagando as terras indígenas do mapa, mas agora a idéia de uma raça misturada estava sendo usada para usurpar direitos territoriais das aldeias. Mesmo que as terras não estivessem desocupadas às margens do rio, mesmo que uma crescente população de indígenas, negros e mestiços tivesse ocupado a região, aos olhos do governo, o rio São Francisco era uma paisagem abandonada. O rio continuou intocado pelos interesses do mercado internacional, padecendo atrás do resto do Brasil litorâneo. Ficou relegado a poderosas elites rurais tradicionais, as quais sobreviveram graças à teimosia das pessoas adaptadas à terra, o cima e aos ciclos do rio. [tradução do autor] (Andrade, 2006: 20)

“Os desafios de hoje são os desafios de ontem”, afirma Givânia Maria Silva, liderança da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), sobre a violenta reação da imprensa, do latifúndio, e de outros setores conservadores da sociedade à política para quilombos no País. Givânia reflete que essa reação expressa a intolerância da sociedade brasileira perante a questão étnica não mais pelos mecanismos da escravidão, mas por outros métodos.

A CONAQ hoje congrega diversas articulações locais e estaduais em um movimento para a garantia e efetivação dos direitos quilombolas. Criada em maio de 1996, em Bom Jesus da Lapa/Bahia, durante reunião de avaliação do I Encontro Nacional de Quilombos, é uma organização de âmbito nacional que representa os quilombolas do Brasil. O nível de organização que o movimento quilombola chegou é depositário da luta do movimento negro no Brasil. A luta dos quilombos, segundo Souza (2008) foi bandeira da “Frente Negra Brasileira, nos anos 1930; ressurgiu em movimentos dos anos 1940 e 1950, tais como o Teatro Experimental do Negro (Abdias do Nascimento) e ganhou fôlego no bojo da institucionalização do movimento negro, nas décadas de 1970 e 1980” (Souza, 2008: 109).

Como resposta ao acirramento da violência no campo e ao avanço da grilagem de terras das comunidades, nas décadas de 70 e 80, a mobilização das comunidades negras rurais teve um grande crescente nesse período, especialmente no Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Goiás. Foi essa capacidade de articulação local e regional e apoio do movimento negro urbano que deu base para que os constituintes, com destaque para os então deputados Benedita da Silva (PT/RJ), Carlos Alberto de Oliveira Caó (PDT/RJ) e Paulo Paim (PT/RS), pudessem aprovar o Artigo 68 e dar início a nova fase da luta pela assunção de direitos.

### **Abrangência do conflito sobre terra e território, em comunidades quilombolas**

Para se ter uma idéia da dimensão potencial dos conflitos sobre terra e território gerados a partir da intersecção com territórios quilombolas, basta se observar o Mapa da Injustiça Ambiental, elaborado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA). A RBJA catalogou, até o momento, 227 casos de conflito por terra ou território no Brasil (Pacheco, 2010). Destes, 60,85% estão localizados na zona rural. As principais populações atingidas são os indígenas, com 18% dos casos, os agricultores familiares, com 17%, e os quilombolas, com 12%, conforme demonstrado no Gráfico 1, abaixo. Os casos que envolvem diretamente os quilombos estão localizados em quase todo o território nacional, ilustrados pela Figura 7, abaixo, e evidenciam a dimensão conflituosa em que se encontram essas populações.

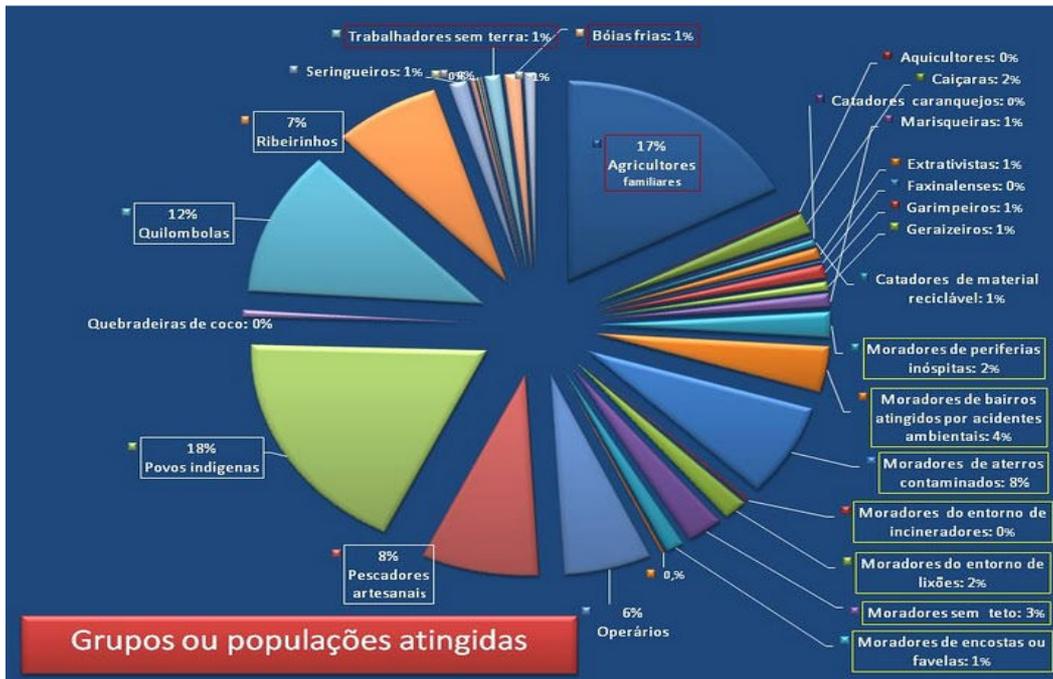


Gráfico 1 – Grupos de Populações atingidas por empreendimentos no Brasil  
 Autor: Tânia Pacheco  
 Data: 2010  
 Fonte: Rede Brasileira de Justiça Ambiental

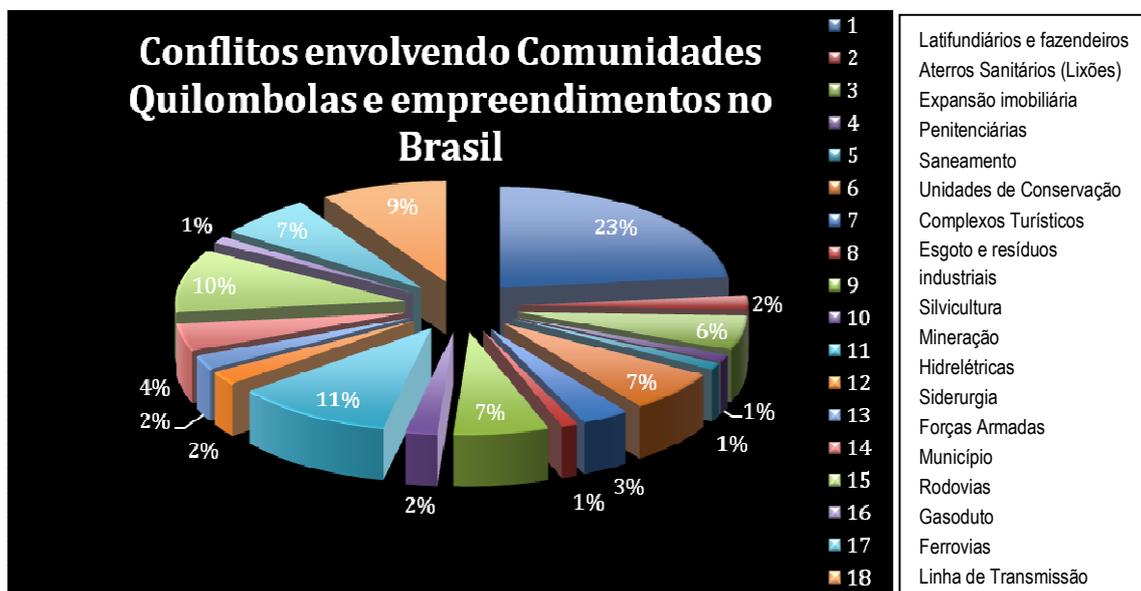


Figura 7 – Conflitos envolvendo territórios quilombolas  
 Autor: Tânia Pacheco  
 Data: 2010  
 Fonte: Rede Brasileira de Justiça Ambiental

De outro lado, desde 2008, cabe à FCP se pronunciar, por meio de pareceres que compõem os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), acerca da implementação de empreendimentos que atinjam direta ou indiretamente comunidades remanescentes de quilombos. A FCP, em 2010, já contabilizava 63 casos de empreendimentos em territórios quilombolas. A natureza dos empreendimentos é variada. São termelétricas, rodovias, gasodutos, ferrovias, hidrelétricas, linhas de transmissão, mas também, empreendimentos turísticos, mineração, estaleiros, refinarias, base espacial, e outros sistemas de transporte de recursos naturais e produtos. Já na relação da FCP, se podem perceber a abrangência dos temas e o número avassalador de comunidades envolvidas – 609, apenas naqueles empreendimentos em que há parecer da Fundação emitido. Os empreendimentos atingem comunidades em 23 estados da Federação e se concentram no eixo de infraestrutura.

Mas, quando olhamos mais amiúde o Mapa da Justiça Ambiental sobre os conflitos entre terra e território, é patente que as ameaças às comunidades remanescentes de quilombos não se restringem somente aos empreendimentos aos quais a legislação imputa a realização de EIA/RIMA. De fato a maior ameaça aos territórios dos quilombos, individualmente, provém de conflitos com latifundiários e fazendeiros. Porém, quando somados, os empreendimentos ocupam mais da metade dos conflitos, 55%. Outro dado que chama a atenção é que um só empreendimento ou até mesmo parte dele pode muitas vezes atingir 70, 80 comunidades. A faceta perversa da questão é que o Estado está envolvido seja como empreendedor seja como avalista seja em ação direta, por meio do aparelho de repressão pública ou por meio das autoridades constituídas, na quase totalidade dos casos apurados.

O universo da pesquisa que deu base para o que ilustra o Gráfico 2, foi originado a partir de denúncias compiladas pela RBJA; do quadro dos processos de licenciamento ambiental, nos quais houve pronunciamento da FCP; da tabela de casos conflituosos elevados à Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União (AGU); e de pesquisa do próprio autor, consubstanciados pelos dados sobre a regularização de territórios quilombolas do INCRA/MDA e pela relação das comunidades certificadas pela FCP. Foram catalogados 100 casos, até dezembro de 2010, de conflitos envolvendo o território de quilombos e empreendimentos no Brasil. Desses casos, seis estão ligados ao PAC, mas são justamente aqueles que envolvem, pela dimensão dos empreendimentos, o maior número de comunidades quilombolas.



**Gráfico 2 – Conflitos envolvendo quilombolas e empreendimentos no Brasil**

Autor: Daniel Brasil

Data: dezembro 2010

Fonte: Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Fundação Cultural Palmares, Instituto Nacional de Colonização Agrária, Advocacia Geral da União, dados da pesquisa de campo do autor.

Dos dados se pode depreender que as estratégias utilizadas pelos diversos grupos contrários à causa quilombola são poderosas, engenhosas, e muito bem articuladas, além de conter um conteúdo pragmático claro, em relação à posse da terra para fins econômicos. Foram verificadas ações de expulsão de moradores, intimidação por jagunços e milícias, mas também pela polícia dos municípios e dos estados, discriminação, estigmatização, desinformação, constrangimento, restrição do uso de bens comunitários e públicos, violência, e alijamento do processo decisório e de consulta pública. Essas ações ainda tomam, na maioria dos casos, forma de mandatos judiciais, falsificação de títulos em cartórios, conivência e ajuda de instituições públicas, particularmente os órgãos públicos de repressão.

Mais além, constata-se que quanto menos reconhecida é a comunidade, partindo da identificação como menor grau de reconhecimento para a titulação como maior, aumenta exponencialmente a chance de usurpação de seu território e dos direitos de seus moradores. Paradoxalmente, é no momento que a comunidade se organiza que a violência opera de forma mais intensa.

Foi o que aconteceu na comunidade de Pontinha, Paraopeba, Minas Gerais. A partir de 2004, quando a comunidade foi certificada pela FCP, os conflitos com fazendeiros da região e a empresa monocultura de eucalipto Vallourec-Mannesmann se acirraram. Segundo denúncia feita à RBJA, em 2008, quando havia expectativa clara de obtenção do título definitivo, o juiz Geraldo Luís de Castro Nogueira, em audiência judicial no Fórum de Paraopeba, declarou que “os quilombolas não deixam o País se desenvolver porque ficam segurando terra”, “quilombola é grupo que o governo criou para preservar a cultura, e não para ter terra”, “quilombolas deveriam deixar filhos e netos irem embora para não ficar na miséria”. O juiz deu ganho de causa ao fazendeiro José Ribeiro da Veiga sobre uma área de 9 hectares, os quais foram em seguida totalmente desmatados para a plantação de eucalipto.

Tabacaria, em Alagoas, é outro exemplo clássico. Denúncia feita à RBJA evidencia que, quando os moradores ocuparam a Fazenda Bela Vista, de propriedade da Condic Agropecuária Ltda, em 2005, exigindo o seu reconhecimento como remanescentes de quilombo e a demarcação e titulação de seu território tradicional, começaram as ameaças às lideranças da comunidade, com anuência do poder municipal. A terra da comunidade foi titulada em 2008, vencendo um número avassalador de liminares judiciais. Porém o acesso à terra não significou o fim do conflito, pois a ação de fazendeiros da região continua com ameaças e suspeitas de homicídio, que se arrastam sob o manto da impunidade promovida pelo poder local.

Também no território de Jambuaçu, no município de Moju, Pará, a antropóloga Carmela Zigoni Pereira (2008), pode verificar que enquanto a postura dos quilombolas foi de submissão ao projeto Bauxita Paragominas, executado pela Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), não havia conflito manifesto. Quando a comunidade passou a se organizar em torno da identidade quilombola, não aceitar o tratamento de posseiros dado pela CVRD e contestar a fatalidade da implantação do empreendimento em seu território, os conflitos se acirraram. A autora identificou, em sua pesquisa, impactos ambientais e sociais do empreendimento que levaram à revolta dos moradores, que chegou ao ponto da derrubada de uma linha de transmissão da CRVD. Para se ter uma noção da abrangência e magnitude dos impactos, no decorrer das instalações, os quilombolas conviveram com

assoreamento de igarapés e desaparecimento de peixes de maior porte, morte de castanheiras e outras árvores, vazamento de caulim (contaminador do solo e da água, acidente com moradores, destruição de pontes e estrada (...) comprometimento das roças e conseqüentemente do trabalho e do ganho produtivo das famílias, o desentendimento entre os

moradores devido à distribuição desordenada de quantias em dinheiro, a destruição do campo de futebol utilizado coletivamente para lazer e muitos outros (Pereira, 2008: 55).

Verifica-se, a partir dos relatos dos quilombolas e das denúncias encaminhadas à Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que essas situações, em que afloram as tensões étnico-raciais, não se originam sem uma história. É possível correlacionar esses casos, ao que Nancy Pelluso e Michael Watts (2001) identificam como períodos de transição. As relações de poder secularmente construídas, e que alijaram do processo decisório e da propriedade essas populações, estão em franca via de reorganização, forçosamente pela implementação (ou tentativa de) das legislações referentes aos direitos das comunidades quilombolas. A violência é construída no âmbito dessas relações sociais e espaciais em transição, que se acirram, segundo os autores, onde há formas particulares de extração de recursos naturais.

O caso que desvenda Pereira (2008) ilustra muito bem essas etapas de tensionamento das relações construídas em um período de transição, provocado, de um lado, pela necessidade de implementação do Projeto da CVRD e, por outro, pelo processo de titulação do território da comunidade.

As etapas poderiam ser divididas, tomando a fala nativa como classificadora, em: (1): chegada da CVRD, já agindo sobre o território e início dos impactos; (2) pagamento das primeiras “indenizações”, negociadas individualmente com cada família; (3) articulação com a CPT, o Programa Raízes e a UNAMAZ para o início do processo de nomeação dos quilombolas; (4) entrega dos títulos e mudança de perspectiva dos quilombolas; (5) confrontos diretos. Nos três primeiros, o conflito já ocorria cotidianamente, mas em interações pontuais, ou seja, ele era latente; a partir do título, inicia-se o conflito manifesto. (Pereira, 2008: 82)

É justamente nesse cenário, em que se localizam os casos acima apresentados, que estão sendo demonizadas e estereotipadas as comunidades quilombolas, muitas vezes apontadas como os próprios agentes da violência. Infelizmente essa lógica torpe não se restringe às populações negras rurais do Brasil, mas constitui-se como prática generalizada nesses cenários, que combinam períodos de transição e extração de recursos naturais, como demonstram casos em Chiapas, no México, onde uma revolta indígena, de fundo Zapatista, explode na região, motivada por um conflito com fazendeiros (Bobrow-Strain, *in* Pelluso e Watts, 2001); ou em Otoni, na Nigéria, onde a descoberta de campos de petróleo

dentro do *Ogoniland* trouxe expropriação, conflito, doenças e morte à etnia minoritária local (Watts, 2001, *in* Pelluso e Watts, 2001).

No próximo capítulo, será possível visualizar como esses períodos de transição influem diretamente na dinâmica de implementação das políticas públicas no território das comunidades quilombolas. Outra faceta que incrementa a dinâmica mencionada é a dificuldade de incorporação da lógica das comunidades dentro do quadro da gestão dessas políticas públicas. Essas dinâmicas associadas terminam por reforçar os estereótipos, os quais muitas vezes as políticas destinadas às comunidades quilombolas foram desenhadas especificamente para combater, como é o caso do Programa Brasil Quilombola (PBQ).

## II – Políticas para que público?

O século é de revolta — do alto transformismo,  
De Darwin, de Littré, de Spencer, de Laffite —  
Quem fala, quem dá leis é o rubro niilismo  
Que traz como divisa a bala-dinamite!...

Se é força, se é preciso erguer-se um evangelho,  
Mais reto, que instrua — estético — mais novo  
Esmaguem-se do trono os dogmas de um Velho  
E lance-se outro sangue aos músculos do povo!...

O vício azinhavrado e os cérebros raquíticos,  
pô-los ao olhar dos sérios analíticos,  
Na ampla, social e esplêndida vitrine!...

À frente!... — Trabalhar à luz da idéia nova!...  
— Pois bem! Seja a idéia, quem lance o vício à cova,  
— Pois bem! — Seja a idéia, quem gere e quem fulmine!...

Cruz e Souza, A Revolta, Domínio Público

### O Programa Brasil Quilombola

O PBQ, criado em 2004, tem como finalidade essencial a coordenação das ações governamentais - articulações transversais, setoriais e interinstitucionais - para as comunidades remanescentes de quilombos, com ênfase na participação da sociedade civil. O Programa é coordenado pela SEPPIR/PR, por meio da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, e conta com a participação de 21 órgãos da administração pública federal, além de empresas e organizações sociais. Conta com um volume de recursos da ordem de 2 bilhões de reais, espalhados pelas diversas pastas dos órgãos participantes, programado, inicialmente, para o período de 2007 a 2011.

Embora seja uma política do Governo Federal, a idéia do Programa é manter interlocução permanente com os entes federativos e as representações dos órgãos federais nos estados, a exemplo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MDA), do Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente (Ibama), das Delegacias Regionais do Trabalho, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), entre outros, no intuito de descentralizar e agilizar as respostas do governo para as comunidades remanescentes de quilombos. É por isso que se escolheu, no presente trabalho, tomar o PBQ como ponto de partida para traçar esse panorama de políticas públicas destinadas às comunidades remanescentes de quilombo no Brasil. A partir dos eixos do PBQ buscou-se explorar outras iniciativas governamentais que se interrelacionam com o mencionado programa setorial.

Ver-se-á, logo adiante, que nem sempre essas intersecções são significativas e claras e que os órgãos responsáveis nem sempre têm capilaridade suficiente para executar diretamente a política. Por outro lado, os governos municipais, tendo competência constitucional para a execução da política em cada localidade, encontram dificuldades seja na execução (acesso, falta de material, recursos humanos e financeiros), na capacitação para a execução (falta de profissionais qualificados e sensíveis à temática) ou na administração (evasão de recursos) da política.

São quatro os eixos principais do PBQ: regularização fundiária, infra-estrutura e serviços, desenvolvimento econômico e social, controle e participação social. Esses eixos de ação buscam resolver gargalos que começam pelo acesso à terra, passam pela caracterização identitária e se imbricam no estímulo à participação ativa dos representantes quilombolas nos fóruns locais e nacionais de políticas públicas.

Dados do próprio governo (BRASIL, SEPP/PR, 2010), no entanto, atestam a baixíssima execução do que se propõe no PBQ, de forma geral. Dos 21 órgãos destacados somente 4 têm ações contempladas no Plano Plurianual 2008-2011. O volume de recursos empenhados, no âmbito do Programa, segundo a SEPP/PR, até 2009, foi de R\$ 678.307.207,67, com previsão de 210,9 milhões, para o ano de 2010, que ainda está sendo contabilizado. A não ser que sejam executados mais de 1 bilhão de reais, neste ano, o PBQ terá um déficit de pelo menos 50% de execução.

## **Acesso à terra**

Como evidenciado no capítulo anterior, esse é o cerne da luta das comunidades quilombolas. É o ponto de partida para a garantia de todos os outros direitos dos quilombolas, e no qual se apresenta o

seu maior desafio. Das 3.524 comunidades identificadas<sup>26</sup>, somente 1.642 estão certificadas pela Fundação Palmares<sup>27</sup>, primeiro passo para a titulação definitiva dos territórios quilombolas. Dessas, de acordo com o Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas no INCRA/MDA<sup>28</sup>, atualizado em 3 de janeiro de 2011, somente 184 comunidades têm títulos emitidos, seja pelo Instituto ou por outros órgãos estaduais. A área total titulada, até a data mencionada, foi de 972.506,3911 ha, beneficiando 11.591 famílias. Para a regularização fundiária dos territórios quilombolas titulados, foram investidos, pelo INCRA/MDA, no período entre 2007 e 2009, o montante considerável de R\$ 18.266.095,66. Pelos dados apresentados, começa-se a ter uma dimensão aproximada do tamanho do desafio, somente nesse eixo do PBQ, e o quanto ainda precisa ser feito para que esse direito fundamental seja garantido.

Esse desafio começa no processo de chegada até a titulação dos territórios com sua abertura no INCRA/MDA, iniciado pelo próprio órgão ou por requerimento de qualquer interessado das entidades ou associações representativas de quilombolas. Na atualidade, ainda segundo dados do referido Quadro, existem 996 processos abertos no INCRA/MDA nacional e em suas Superintendências regionais, à exceção de Roraima (RR), Marabá (PA) e Acre.

Depois de aberto o processo, passa-se à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Sua finalidade é identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelos remanescentes das comunidades de quilombo. O RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas. Ele é composto pelas seguintes peças: 1) relatório antropológico; 2) levantamento fundiário; 3) planta e memorial descritivo do perímetro reivindicado pelos remanescentes das comunidades de quilombo, bem como mapeamento e indicações dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno; 4) cadastramento de todas as famílias das comunidades remanescentes de quilombo; e 5) levantamento e especificação detalhadas em que as áreas pleiteadas

---

<sup>26</sup> [www.planalto.gov.br/seppir](http://www.planalto.gov.br/seppir), acesso em 12.05.2011.

<sup>27</sup> [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=88#](http://www.palmares.gov.br/?page_id=88#), acesso em 23.05.2011.

<sup>28</sup> [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=252&Itemid=274](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=252&Itemid=274), acesso 3 de janeiro de 2011.

estejam sobrepostas a Unidades de Conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, a terras indígenas, ou situadas em terrenos de marinha.

Após a identificação e delimitação do território estarem concluídas, o INCRA/MDA encaminha relatório técnico para os diversos órgãos responsáveis pelos diferentes interesses intersectantes, para que se manifestem no prazo de 30 dias corridos. Noventa dias após a publicação no RTID se concluirá o trabalho de titulação da terra, “não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas” (Decreto 4.887/2003). O processo continua com a publicação de Portaria de Reconhecimento do Território Quilombola, pelo Presidente do INCRA/MDA, seguida de Decreto de Desapropriação por Interesse Social do Presidente da República, caso o território delimitado esteja localizado em terras particulares. O Decreto é desnecessário quando os pontos limítrofes do território estiverem somente em áreas públicas, mas é essencial para o processo de desinstituição e indenização das terras e benfeitorias que eventualmente estejam presentes no território, sem o qual não se conclui a titulação.

O Gráfico 3 resume a situação das comunidades quilombolas em relação ao eixo de acesso à terra.

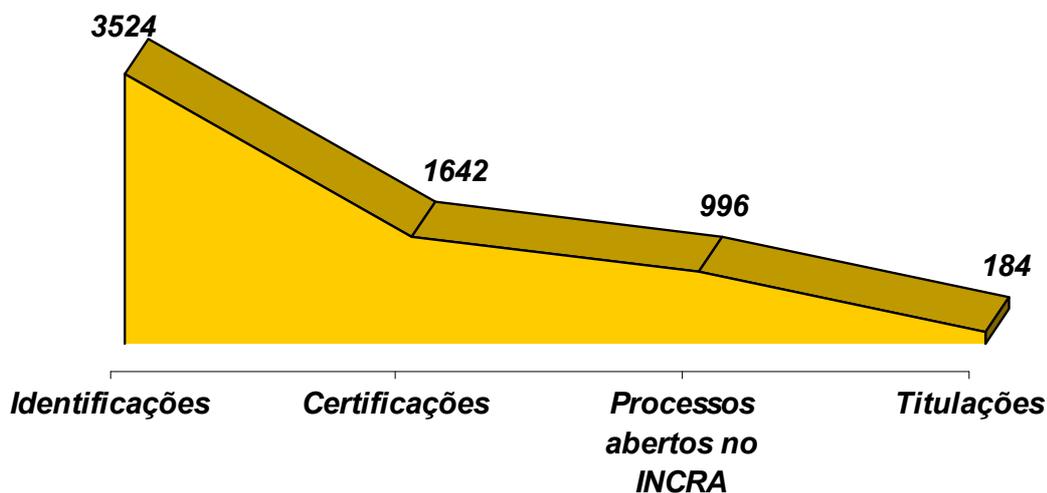


Gráfico 3 – Evolução dos processos por garantia de direitos territoriais de comunidades quilombolas no Brasil

Autor: SEPP/PR

Data: janeiro 2011

Fonte: SEPP/PR

Para 2010, o PBQ, segundo a SEPP/PR (BRASIL, SEPP/PR, 2010), tinha como meta emitir 29 títulos, 42 decretos de desapropriação por interesse social, e 63 RTIDs. Somente oito títulos foram emitidos no período, além dos 10 decretos e 25 RTIDs que foram publicados no Diário Oficial da União (DOU). Média de 30% de execução da meta apresentada.

Outro dado que nos fornece a FCP<sup>29</sup>, ajuda a compreender melhor esses números e os entraves do processo. Das 1642 certidões atualmente lavradas, somente 234 foram emitidas antes de 2002. Os principais problemas apontados pela FCP, nesse período pretérito, eram a falta de quadros para a realização dos laudos antropológicos, a falta de mandato específico para a desintrusão dos territórios e a conseqüente falta de recursos para a mesma desintrusão e para políticas de garantia dos direitos culturais das populações quilombolas. Veja que nem se fala em desenvolvimento sustentável das comunidades até então.

Não é mera coincidência que, a partir de 2003, quando a competência pela regularização fundiária passa ao INCRA/MDA, pelo referido Decreto 4.887/2003, o número de certidões aumenta exponencialmente, para 1.408, no período de 2003 a 2010. O mencionado Decreto revoga outro, o número 3.912, de 10 de setembro de 2001, que conferia à FCP a competência de “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”. O Decreto ainda circunscrevia o reconhecimento da propriedade sobre terras que “eram ocupadas por quilombos em 1888; e estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, em 5 de outubro de 1988”.

Relativamente mais livre do protagonismo da agenda e da decorrente estigmatização dos setores conservadores da sociedade brasileira, não responsáveis diretamente pela regularização fundiária (o que inclui o grande montante de recursos para a desintrusão) nem pela implementação direta de políticas de etnodesenvolvimento, e com um universo de comunidades aumentado pelo artigo 2º do Decreto 4.887/2003<sup>30</sup>, mesmo consideradas mantidas as referidas carências do órgão, a FCP pôde emitir 6 vezes

---

<sup>29</sup> [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=88](http://www.palmares.gov.br/?page_id=88), acesso 12 de maio de 2011.

<sup>30</sup> “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

mais certidões que no período anterior. Sem mandato específico para a desintrusão e sem recursos para a indenização de ocupantes, a FCP tinha pouca força para levar à frente a titulação de territórios quilombolas. Segundo o INCRA/MDA, de 1995 a 2002, foram expedidos somente 45 títulos: 13 pela Palmares, 2 em convênio com a INTERBA, 6 pelo INCRA, 16 pelo ITERPA, 4 pelo ITERMA, 3 pelo ITESP, e 1 pela SEHAF-RJ.

Pelo Decreto 4887/2003, a FCP ficou responsável pela caracterização institucional da autodefinição (Art. 2º § 4º), pela preservação da identidade cultural (Art. 5º), pela assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos (Art. 16º), bem como por participar do comitê para o estabelecimento de um plano de etnodesenvolvimento para cada área.

Segundo o Relatório 2009 de Gestão da SEPIR/PR (BRASIL, SEPIR/PR/2010), a Fundação Cultural Palmares apoiou projetos de etnodesenvolvimento em 2009, que atenderam a 19 comunidades quilombolas, cujo investimento foi de R\$ 1.661.510,00. Mas quando se olha o conteúdo dos projetos, cerca de 1/3 dos recursos foram destinados para o aparelhamento do Posto de Observação e Fiscalização do Parque Memorial Zumbi dos Palmares. O Parque foi inaugurado, em 2007, no sítio histórico da Serra da Barriga (AL). Segundo a FCP, as ações no quilombo são destinadas a fomentar o turismo sustentável local, baseado principalmente na valorização e preservação culturais e ambientais, com vistas a oferecer qualidade no atendimento e geração de renda à população quilombola da região. No entanto, apesar de reconstituir o cenário de uma das mais importantes histórias de resistência à escravidão ocorridas no mundo, não se pode dizer que a ação, junto com as outras quatro ações pontuais, ligadas à preservação da cultura e tradições de religiões afro-brasileiras, contempla o universo de necessidades de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas.

Já o INCRA/MDA ficou com todo o passivo e as atribuições que antes eram da Palmares (Art. 3º), acrescidas de outras modalidades (Art. 7º). Dentre essas, destacam-se: 1) a elaboração de relatório técnico em articulação com diversos órgãos de governo e com as comunidades (Art. 8º); 2) a conclusão do trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (Art. 9º), incluindo a dissuasão de eventuais conflitos com os interesses de outros órgãos (Arts. 10º, 11º e

---

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”.

12º); 3) a aferição da autenticidade e legitimidade de cadeias dominiais (Art. 13); 4) o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé (Art. 14º). Tudo isso tem como princípio a defesa dos interesses das comunidades dos quilombos (Art. 15º), independentemente do tamanho da área, e respeitando suas características econômicas e culturais (Art. 22º).

Para concretizar tudo isso, o órgão conta com um contingente de cerca de vinte antropólogos, alocados na Coordenação de Quilombos, em Brasília, e nas Superintendências Regionais. Os recursos financeiros são contingenciados freqüentemente, como aconteceu, em 2009, quando restaram somente de R\$ 1.847.233,14, após o contingenciamento de R\$ 26.482.061,86, dos R\$ 28.329.295,00, autorizados no orçamento. Apesar de ter executado 100% do recurso disponível, em 2009, não há dúvida de que a meta física não poderia ser cumprida.

## Saúde e Saneamento

No eixo de infra-estrutura e qualidade de vida, o Ministério da Saúde (MS) mantém, até o momento, duas ações para comunidades quilombolas, constantes do Plano Plurianual 2006-2010 da SEPP/PR: o Programa de Saúde da Família em conjunto com o Programa de Saúde Bucal e a Atenção à Saúde (PSB) das Populações Quilombolas. De 2007 a 2009, foram implementadas 580 equipes do Programa de Saúde Família (PSF) e 438 equipes de saúde bucal, representando um investimento do MS de 70,4 milhões de reais. As metas físicas, segundo a SEPP/PR, foram executadas em 105% no PSF e 109% no PSB, com investimento de R\$ 70,4 milhões. No entanto, os relatos das comunidades são de baixa contratação das equipes pelas prefeituras e falta de monitoramento das ações por meio do MS, o que ocasiona o desvirtuamento da aplicação do percentual adicional de 50% para as comunidades quilombolas, conforme previsto em legislação.

Com a Funasa,, segundo o Relatório de Gestão 2009 da SEPP/PR, o PBQ desenvolve a ação de abastecimento de água e melhorias sanitárias domiciliares. Para o período de 2007 a 2010, essas ações foram encampadas no que se nomeou de PAC-Funasa, e tinham previsão orçamentária de R\$ 170.000.000,00, para atender a uma meta de 380 comunidades. Foram empenhados, segundo a

SEPP/PR, até 2009, R\$ 101.775.257,74, totalizando 288 comunidades atendidas, o representa 75,8% da meta prevista, conforme demonstrado no Gráfico 4 abaixo.

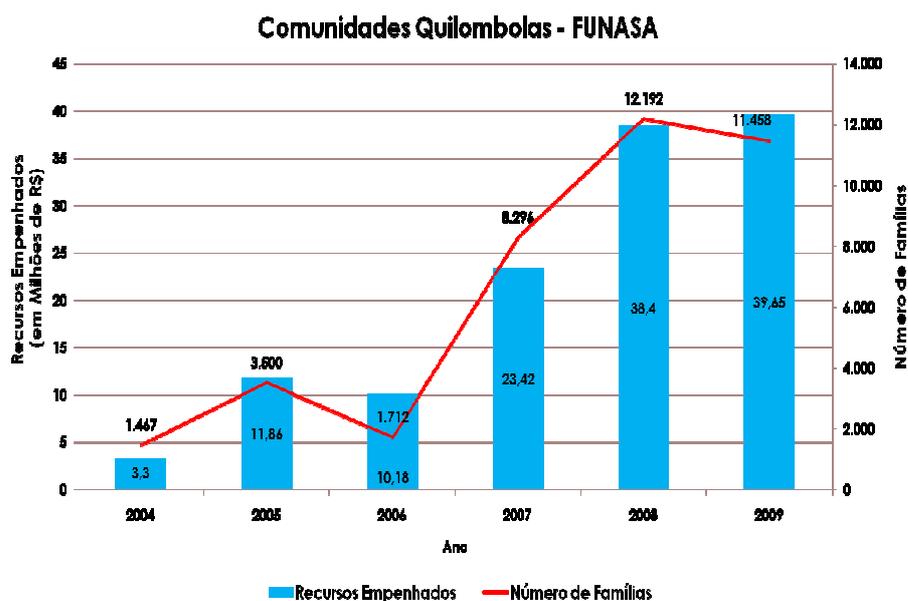


Gráfico 4 – Gráfico anual do número de comunidades quilombolas e o volume de recurso empenhados pela FUNASA  
 Autor: SEPP/PR  
 Data: dezembro 2010  
 Fonte: FUNASA

Há um histórico de baixa adesão dos prefeitos, também a essa ação, apesar de, em 2007, 2008 e 2009, ter sido registrado um bom número de projetos empenhados. Porém, após o empenho, a Funasa libera, em etapas, 20% do valor total da obra, depois 40 % e por último outros 40%<sup>31</sup>. A maioria dos projetos está emperrada porque a Funasa tem uma equipe muito pequena para fazer a análise das prestações de conta das etapas e as prefeituras pouca capacidade de execução dos projetos e das obras. O resultado é que existem poucas obras realmente finalizadas.

<sup>31</sup> <http://www.funasa.gov.br/internet/SanAreEspeciais.asp>, acesso em 15 de julho de 2011.

## Habitação

Os gargalos da estrutura federativa também aparecem na ação de construção e melhorias de unidades habitacionais, em parceria com o Ministério das Cidades (MCidades), que funciona da mesma forma pelo sistema de adesão. De 2004 a 2008, segundo a SEPP/PR, foram construídas 1.333 unidades habitacionais, beneficiando cerca de 5.332 famílias quilombolas. Outro parceiro que se adiciona à ação é a Caixa Econômica Federal (CEF), que contribuirá para o alcance da meta de 2010 de construir 3.000 unidades adicionais. Ainda não há contabilização pelos gestores da agenda social quilombola do alcance dessa meta.

Aqui os relatos dos quilombolas apontam problemas de sub-contratação, o que, além de ser ilegal, acaba por deteriorar a qualidade da obra final. Há casos, como na comunidade quilombola de Feijão, município de Mirandiba, Pernambuco, em que uma mesma obra foi sub-contratada mais de 8 vezes. Isso quer dizer que 8 empreiteiros ganharam para um recurso que foi orçado para somente uma construção. Ainda, na maioria dos casos, as obras são padronizadas, o que ocasiona que o projeto não possa ser discutido com a comunidade e se ajustar às suas reais necessidades. Em muitas comunidades, como também se verifica no quilombo em foco neste trabalho, as casas são quentes, mal construídas, com material de péssima qualidade e não há espaços de convivência, o que acarreta a construção de “puxadinhos” de taipa.

## Educação e Cultura

A baixa adesão e as outras condicionalidades estão presentes ainda nas ações de distribuição de material didático, capacitação de professores da educação básica, e construção de salas de aula em comunidades, com o Ministério da Educação; e na de criação de espaços Mais Cultura<sup>32</sup>, com o

---

<sup>32</sup> Os espaços Mais Cultura são destinados à Construção, recuperação ou ampliação de espaços já existentes – tanto nas periferias quanto nos centros urbanos – para a prática de atividades culturais, de criação, de lazer ou de simples convívio social, que estimulem o diálogo e a interação das linguagens artísticas em um mesmo ambiente. Os espaços são vocacionados a motivar a frequência de jovens, famílias e promover a integração de diferentes grupos sociais, sendo um território de encontro,

Ministério da Cultura (MinC). Entre 2004 a 2009, segundo o Relatório de Gestão 2009 da SEPP/PR, foram distribuídos cerca de 30.954 livros didáticos e paradidáticos, capacitados 2.194 docentes, na temática quilombola, e 344 novas salas de aula construídas. Em 2010, a meta é aprovar mais 60 projetos. Segundo o Relatório de Gestão 2009 da SEPP/PR, a meta financeira prevista era de R\$ 1.675.453,00, e o volume empenhado R\$ 383.191,42, o que representa uma execução de 22,87 %. Nem isso conseguiu alcançar o eixo de cultura. Ao invés de espaços de Mais Cultura, política foi a cultura zero, já que nenhum dos equipamentos foi instalado em comunidade quilombola.

## Eletrificação Rural

No Programa Luz para Todos (PLT), com o Ministério de Minas e Energia (MME), nas ações de desenvolvimento local, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e de desenvolvimento social, com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), é onde se têm os melhores resultados do PBQ. O MME ainda tem de avançar nas comunidades onde os estados têm companhias elétricas com inadimplência e onde os quilombos são muito distantes e o custo decorrente para instalação é muito alto, conforme o Gráfico 5 abaixo.

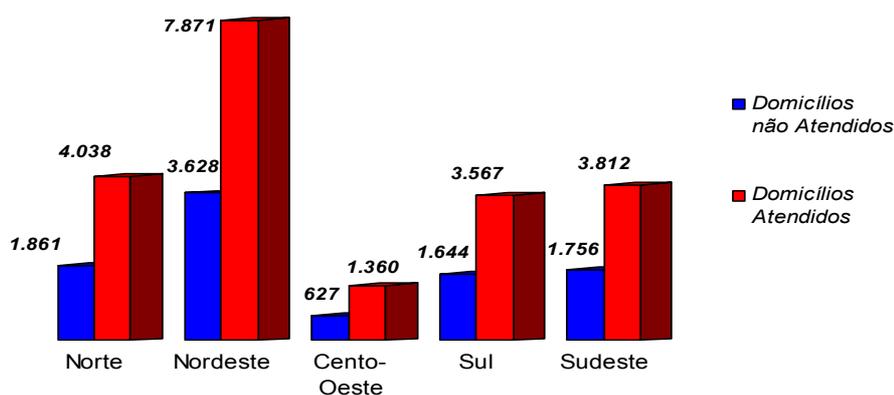


Gráfico 5 – Gráfico comparativo dos domicílios atendidos pelo Programa Luz para Todos

Autor: SEPP/PR

Data: dezembro 2010

Fonte: Ministério de Minas e Energia

de respeito, de paz e de gestão compartilhada. <http://mais.cultura.gov.br/2009/02/09/espaco-mais-cultura/>, acesso 8 de junho de 2011.

Porém, o PLT garantiu a eletrificação de 20.648 domicílios em comunidades quilombolas de todo o País, investindo cerca de R\$ 103.240.000,00, no período 2007/2009. Em 2009, o investimento alcançou o patamar de R\$ 4.110.000,00, atendendo 822 domicílios quilombolas<sup>33</sup>. Relativamente ao histórico do PLT, o resultado é bastante significativo, especialmente quando consideradas as localidades ermas nas quais, muitas vezes, se encontram as comunidades quilombolas.

O Programa teve início em 2003, mas a discussão sobre a eletrificação rural já vinha de muito antes. No modelo anterior, o morador rural arcava com metade dos custos de instalação da rede de atendimento. Foi necessário mudar a lógica da relação comercial, para reconhecer a responsabilidade e dívida do Estado para com uma população de mais de 10 milhões de pessoas, com o seguinte perfil, segundo o MME: “o mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural”<sup>34</sup>. É fácil localizar na base desse perfil as comunidades quilombolas.

O passivo de domicílios quilombolas não atendidos pelo PLT, apresentado no quadro acima, é preocupante quando se considera esse perfil. Ao passo que há um avanço significativo do Programa como um todo, é necessário reforçar o atendimento a esse passivo, que vem se arrastando desde o início do Programa, especialmente quando se anuncia o seu término em 2011.

## Inclusão Produtiva e Assistência Técnica Rural

O MDA desenvolveu, segundo o Relatório de Gestão 2009 da SEPP/PR, ações de assistência técnica rural, conectadas com o eixo de inclusão produtiva e desenvolvimento local. Durante o período de 2004 a 2008, 53 projetos foram custeados em 490 comunidades quilombolas totalizando R\$ 7.848.195,21. Em 2009, o investimento que o MDA/INCRA previu para a aprovação de 13 projetos é de

---

<sup>33</sup> <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/asp/>, acesso 25 de julho de 2011.

<sup>34</sup> [http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp), acesso 12 de maio de 2011.

R\$ 4.710.716,19. Os projetos beneficiaram 691 comunidades, em 41 Territórios da Cidadania, porém, do que foi empenhado no ano, R\$ 1.128.103,70, somente 6% foi executado.

Esse dado traz à luz algumas deficiências da ação como a falta de articulação com as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) estaduais e a falta de efetiva materialização da assistência técnica, principalmente, na ponta. É verdade que a estrutura das EMATER está ainda deficitária, mas uma estratégia para desenvolver a assistência técnica e extensão rural (ATER) em comunidades quilombolas tinha de ser concatenada.

Um primeiro esforço, que ainda carece de verificação, é o que será empreendido a partir da Lei de ATER<sup>35</sup>, aprovada em 2010. A idéia é ampliar o escopo dos prestadores de serviço de assistência técnica rural. Toda entidade que tenha experiência comprovada em ATER pode, de acordo com as regulamentações da Lei, acessar o sítio do MDA, e se cadastrar no Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIATER). Isso amplia certamente o escopo do atendimento universal, ajudando preencher, ainda que parcialmente, uma lacuna histórica da assistência técnica e rural no País. Porém, ainda que a Lei considere os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais como beneficiários da Política Nacional de ATER que institui, não se percebe a consideração da realidade específica desses grupos nem nas regulamentações nem nos procedimentos de acesso ao mencionado Sistema.

A experiência das entidades prestadoras de serviço ainda continua sendo avaliada primordialmente por critérios técnicos, apesar de considerar o abono de instituições que receberam os serviços daquela entidade. De outro lado, por conta da referida lacuna histórica referente a ATER de forma geral, associada à exclusão também histórica das comunidades quilombolas do quadro geral das políticas públicas, pode-se verificar que os quilombos se encontram dentre aquelas localidades menos assistidas. Há que se analisar mais adiante se haverá entidades suficientes para atender a esse passivo e qualificadas para atender às necessidades específicas dos quilombos, para que não se perpetuem os problemas do modelo anterior, como a falta de capilaridade para a implementação da assistência técnica. O resultado é que as comunidades, muitas vezes, não recebem o serviço, apesar de os recursos estarem disponíveis.

---

<sup>35</sup> Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. <http://www.mda.gov.br/portal/institucional/novaleideater>, acesso em 25.05.2011.

Nos instrumentos utilizados pelo MDA para o acesso a esses recursos é que se vê mais claramente o impasse. Apesar de terem preferência na análise dos projetos, advindos de chamamentos públicos, e inclusão nas modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>36</sup>, o histórico é de baixa adesão. Falta informação e educação aos quilombolas para acessar a política. Os relatos das comunidades são de dificuldade de acesso aos recursos (burocracia e dificuldades de estabelecer convênios), desorganização da comunidade para aplicar projetos no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a falta de assistência técnica para o desenvolvimento da produção.

A SEPP/PR também apóia projetos relacionados à inclusão produtiva das comunidades quilombolas, que repetem a mesma lógica. Há um descompasso claro, que não se refere somente a essa ação, mas à lógica do PBQ como um todo, entre as necessidades das populações quilombolas e os instrumentos desenvolvidos pelos gestores públicos para atender a essas mesmas necessidades. Ou se espera que a educação formal seja disseminada entre os quilombolas ou se constroem instrumentos alternativos adaptados ao público que se quer atingir ou se legitima a tutela do Estado ou de seus delegados, como no caso das organizações não-governamentais.

## Cidadania

O MDS tem ampla abrangência no programa Bolsa Família, mas não tem conseguido resultados significativos com o programa de cisternas para quilombos. Segundo o Relatório de Gestão 2009 da SEPP/PR, atualmente constam 49.1175.427 pessoas no Programa Bolsa Família em todo o Brasil, sendo 34.239.483 pretas e pardas (69,2% do contingente atendido). Em 2010, a meta é alcançar mil municípios e 50 mil famílias quilombolas, o que envolve um investimento de R\$ 48,8 milhões.

---

<sup>36</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. Os produtos são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial; equipamentos públicos de alimentação e nutrição, e para famílias em situação de vulnerabilidade social. Além disso, esses alimentos também contribuem para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos. Instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696/2003, o PAA é desenvolvido com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do desenvolvimento Agrário (MDA). <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>, acesso 25 de julho de 2011.

Aqui o trabalho a se fazer não se refere tanto ao atendimento, que tem alcançado as metas estabelecidas ano após ano. O desafio é identificar, dentre a população assistida, os oriundos de comunidades quilombolas. Como salientado anteriormente, o processo de autodefinição das comunidades remanescentes de quilombo é permeado por desinformação, ameaças, discriminação e racismo. Isso, aliado ao despreparo e, muitas vezes, falta de iniciativa do governo local, faz com que se tenha ainda hoje uma dificuldade singular na identificação das populações quilombolas. Em 2009, as famílias quilombolas registradas no Cadastro Único eram 32.293. A cada ano percebe-se um aumento expressivo de inclusão de famílias quilombolas seja no Cadastro Único seja nas efetivamente atendidas pelo Bolsa Família, que, no mesmo ano, eram 25.338, conforme pode ser percebido pelo Gráfico 6, abaixo.

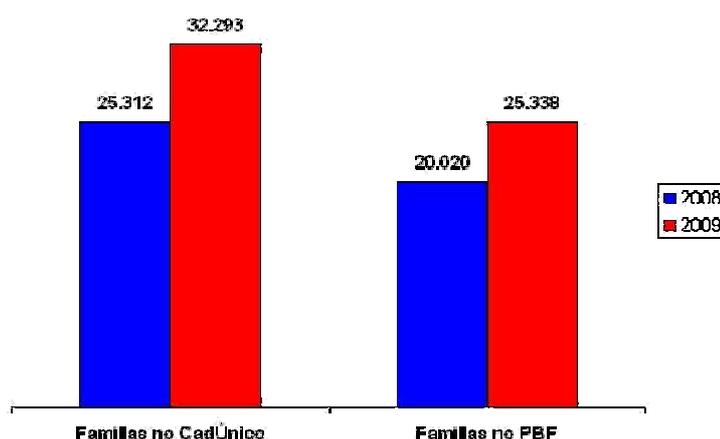


Gráfico 6 – Gráfico comparativo do número de famílias quilombolas atendidas pelo Bolsa Família e das registradas no CadÚnico

Autor: SEPP/PR

Data: dezembro 2010

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

No programa de cisternas se observa um embrião da abordagem multidirecional e inclusiva que têm feito falta à implementação das outras ações do PBQ. O MDS casou a cooperação com a Articulação do Semi Árido (ASA), o atendimento prioritário para comunidades quilombolas e o lançamento de edital específico, que teve significativa adesão das comunidades seja por intermédio das prefeituras e de organizações não-governamentais, seja por meio das associações das próprias comunidades. Porém, o passivo ainda permanece muito grande e o número de cisternas construídas em comunidades quilombolas, entre 2008 e 2009, (BRASIL, SEPP/PR, 2010), foi baixo, com investimento total de R\$ 2,8

milhões. Em 2010, a meta era a construção de mais 1.345 cisternas. Somente nas comunidades quilombolas do município de Salgueiro, na região de seca endêmica onde se localiza Santana, a comunidade de estudo da presente dissertação, e, portanto, carentes de alternativas para o manejo da água de beber e produzir, vivem mais de mil famílias quilombolas. Se se pensar que a capacidade de atendimento de uma cisterna, das que estão desenhadas para o Programa é de uma família, pode-se dimensionar o tamanho desse passivo.

A estratégia de segurança alimentar do MDS<sup>37</sup>, no entanto, ainda compõe outras ações também ligadas à produção (aquicultura urbana e periurbana, segunda água, produção agroecológica integrada e sustentável), à circulação e distribuição (bancos de alimentos, feiras e mercados populares), e ao consumo (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, distribuição de alimentos). Tudo isso permeado pelo mencionado PAA, em conjunto com o MDA, e pelo programa de educação alimentar<sup>38</sup>. Dentro dessa estratégia estão contempladas algumas ações direcionadas às comunidades quilombolas como o programa de atenção integral às famílias, o benefício de prestação continuada, a chamada nutricional quilombola, e a capacitação de conselheiros estaduais e municipais e gestores da assistência social.

Aqui permanece a mesma lógica difícil do processo de adesão acima descrito. Pelo programa de atenção integral às famílias, segundo o mencionado Relatório de Gestão, foram distribuídas pouco menos de 100 mil cestas de alimentos a 24.722 famílias. O número de famílias é pouco menor que o número de famílias quilombolas atendidas pelo Bolsa Família, mas constitui um percentual de somente 3 cestas por cada família por ano. Os 477 Centros de Referência e Assistência Social (CRAS), que atendem 456 municípios, são insuficientes para o universo de comunidades quilombolas demonstrado. O dado do MDS ainda escamoteia uma realidade que é bastante presente em relação às comunidades quilombolas. Muitas vezes o município é atendido pela política, mas a comunidade por estar distante, sem transporte público adequado e sem ser contemplada no desenho geral da política padece sem atendimento e ainda figura como contemplada nos dados do governo. Outras vezes, como mencionado, o aporte específico de recursos, que deveria ser aplicado dentro da comunidade, segundo a legislação, compõe gastos com

---

<sup>37</sup> <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>, acesso 25 de julho de 2011.

<sup>38</sup> <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/educacao-alimentar-e-nutricional/educacao-alimentar-e-nutricional>, acesso 25 de julho de 2011.

aparelhamento público ou outros gastos do município, dentro da sede ou nas imediações, em áreas que não quilombolas.

## Políticas Públicas e o Conhecimento Complexo-Combinado

Nesse quadro apresentado acima se podem perceber alguns ganhos, mas uma miríade de dificuldades em relação às políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas. Mais do que desafios pontuais, quando se sobrevoam as complexidades apontadas na implementação das políticas, se começam a conectar os pontos que, muitas vezes, estão entre as lacunas que a visão segmentada das políticas não deixa salientar. Argumenta-se, nesta dissertação, que estes pontos levam diretamente ao nascedouro dessas políticas públicas e a dificuldade de seus criadores de incorporar o conhecimento complexo-combinado das comunidades quilombolas, público para o qual as próprias políticas estão destinadas.

Os responsáveis pela execução do PBQ nos diferentes órgãos atestam que os principais problemas estão na capacidade de atendimento dos órgãos, na disponibilidade de recursos e no pacto federativo. Faltam antropólogos e recursos para a desintrusão<sup>39</sup>, no INCRA. Os outros órgãos também dividem essa complicada realidade de pessoal insuficiente e sem capacitação. Porém, há recursos destacados para implementação das ações, conforme previsto no Plano Plurianual dos órgãos salientados. O problema é que os municípios, responsáveis pela execução das ações de desenvolvimento local, competência constitucional, pelo princípio do pacto federativo, não o fazem, alegando desconhecimento, provocando a desinformação e resultando na deslegitimação do PBQ na ponta.

Melo (2010: 84) corrobora os relatos apresentados sobre a efetividade do PBQ:

(...) a própria estrutura do Estado brasileiro tem sido em grande medida impermeável às comunidades quilombolas. Apesar do enfoque das políticas nas comunidades negras rurais, o que representa um avanço, não houve flexibilização dos procedimentos de implementação de

---

<sup>39</sup> A caracterização do processo de desintrusão poderá ser encontrada na Norma de Execução Conjunta nº 2, de 12 de abril de 2010, disponível no sítio [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=255&limitstart=91](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=255&limitstart=91), acesso em 25 de julho de 2011.

ações governamentais, que estão enrijecidos em certos modelos. Assim, esbarramos em normas administrativas, as quais não podem ser cumpridas por populações historicamente alijadas do curso dos processos nacionais.

A autora não localiza puramente sua análise em referência à garantia dos direitos territoriais, centro da luta das comunidades negras rurais, mas também verifica a mesma dinâmica nas reivindicações dessas populações por acesso à educação de qualidade, em bases diferenciadas, adequada às suas especificidades, por saneamento básico e atendimento à saúde, bem como pelo apoio às práticas produtivas.

Por outro prisma, tampouco os quilombolas se vêem representados de forma efetiva nas políticas públicas de amplo espectro, particularmente naquelas destinadas a pequenos produtores da agricultura familiar, foco da atividade produtiva dessas comunidades. Na percepção de Melo (2010: 83), “as experiências de fomento à produção em comunidades quilombolas, no âmbito do governo federal, têm sido pontuais”. Essa também era a conclusão de Almeida, que verificou a prevalência de “ações pontuais e relativamente dispersas”, no âmbito das políticas relacionadas a quilombos, “focalizando fatores étnicos, mas sob a égide de outras políticas governamentais, tais como a política agrária as e políticas de educação, saúde, habitação e segurança alimentar” (2005: 16).

As dificuldades de implementação dessas políticas em comunidades quilombolas têm relação direta com a desconsideração de suas realidades específicas no próprio planejamento das políticas. Muitas vezes elas são até mencionadas nos programas gerados a partir do desenho dessas políticas públicas. No entanto, quando na ponta se verificam complexidades na execução, ligadas evidentemente à secular exclusão e invisibilização, essas mesmas complexidades justificam o baixo atendimento, posicionando as comunidades como pontos fora da curva das políticas estruturantes do desenvolvimento nacional.

A partir da pesquisa sobre várias políticas públicas implementadas pelo governo federal nessa seara, Melo (2010) pôde identificar uma série de dificuldades tanto no campo da execução quanto da formulação, que se destrincham nos procedimentos utilizados e na orientação da política. O estudo da pesquisadora teve como base políticas e programas que se relacionam com as comunidades quilombolas, particularmente no que se refere às suas atividades produtivas, como é o caso do próprio

PBQ, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>40</sup>, do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER)<sup>41</sup>, do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)<sup>42</sup>, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Plano Nacional de Cadeias de Sociobiodiversidade<sup>43</sup>, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente)<sup>44</sup>, do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)<sup>45</sup>, do Programa Nacional de Florestas (PNF)<sup>46</sup>, do Plano Nacional de Mudanças Climáticas

---

<sup>40</sup> O programa “destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não-agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural, entendendo-se por atividades não-agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar”. Manual de Crédito Rural, <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/institucional/aeclaracaoaptidaopronaf>. Acesso em 23.03.2011

<sup>41</sup> O Pronater é implementado pelo MDA e estabelece os fundamentos da assistência técnica rural (Ater) pública. Abrange desde o nivelamento conceitual dos temas centrais da política nacional, passando pelas parcerias já estabelecidas, pela construção dos programas estaduais, pela formação de agentes de Ater, pela capacitação de agricultores familiares, pela formação de quadros para a Ater Setorial (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, aqüicultores, extrativistas, jovens e mulheres trabalhadoras rurais) até a qualificação e ampliação dos serviços de Ater no país. Manual do PRONATER. Secretaria de Agricultura Familiar do MDA.

<sup>42</sup> O PRONAT é conduzido pelo MDA, com o objetivo de auxiliar no reconhecimento do território para projeção e expressão da identidade de determinada população. Possui características sócio-culturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, voltadas para o desenvolvimento e articulação desses elementos. O programa está distribuído em quatro eixos temáticos: fortalecimento da gestão social; dinamização econômica dos territórios; fortalecimento das redes sociais e de cooperação; e articulação de políticas públicas. <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/territoriosrurais/2635384>. Acesso 23/03/2011.

<sup>43</sup> Também sob coordenação do MDA, em articulação com o MMA e o MDS, além de outros órgãos e entidades da sociedade civil, apoiado pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ). Criado para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos. <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/Sociobiodiversidade/2308602>. Acesso 23/03/2011.

<sup>44</sup> De iniciativa do MMA, o Proambiente tem como objetivo promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e produção familiar rural, por meio da gestão ambiental territorial rural, do planejamento integrado das unidades produtivas e da prestação de serviços ambientais. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=33>. Acesso 23/03/2011.

<sup>45</sup> O PPG7 foi uma iniciativa coordenada pelo MMA, em parceria com organismos internacionais, que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. O Programa não se encontra em vigor, mas algumas de suas ações tem continuidade por meio de outros programas desenvolvidos pelo ministério. <http://www.mma.gov.br/ppg7/>. Acesso 23/03/2011.

(PNMC)<sup>47</sup>, da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)<sup>48</sup>, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais<sup>49</sup>, e do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento<sup>50</sup>.

Nessas políticas e programas as comunidades convivem com a confusão de mandatos e responsabilidades entre os órgãos que implementam as ações e com a inadequação da política e de seus procedimentos à sua lógica organizativa e realidade. Isso está presente desde a invisibilização do pertencimento quilombola nos procedimentos de acesso à política, às novas formas de tutela do Estado, de organizações não-governamentais, de projetistas, e consultores, que vivem de “desembaraçar” e “desmistificar” esses mesmos procedimentos que deveriam ser destinados ao público quilombola. Ao passo que a luta principal das comunidades é pela garantia do direito à terra, o seu caráter coletivo é empecilho para a garantia do crédito, pois essa relação entre o beneficiário do crédito com a terra não está contemplada na política. A mesma dinâmica se mostra presente desde a falta de capacitação para a auto-gestão de suas comunidades até a exclusão da participação efetiva de quilombolas nos colegiados de decisão e controle da implementação das políticas públicas em seus territórios rurais.

---

<sup>46</sup> O PNF é implementado pelo MMA com o objetivo de articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=5>. Acesso 23/03/2011.

<sup>47</sup> O objetivo geral do PNMC é identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no Brasil, bem como àquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima. [http://www.mma.gov.br/estruturas/169/\\_arquivos/169\\_29092008073244.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf). Acesso 23/03/2011.

<sup>48</sup> Gestada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CONDRAF), a PDBR configura-se em um instrumento político orientador das ações do Estado nas áreas rurais do País. <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/PDBR-livreto-20x20cm-menor.pdf>. Acesso 23/03/2011.

<sup>49</sup> 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. Art 2 do Decreto 6.040, 7 de fevereiro de 2007. É uma articulação coordenada pelo MDS, com suporte do MMA.

<sup>50</sup> O objetivo principal do programa é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário. [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_objetivos.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_objetivos.asp). Acesso 23/03/2011.

A reflexão sobre esse cenário aponta mais uma vez para a dificuldade de incorporação do conhecimento complexo-combinado das comunidades quilombolas na concepção das políticas, desenho dos programas, e implementação das ações direcionadas a essas populações. Mais além da incorporação percebo uma dificuldade intrínseca de validação desse conhecimento dentro da sociedade hegemônica.

O conhecimento complexo-combinado produzido pelas comunidades se assemelha ao que Guivant (1997) denomina de “conhecimento local híbrido”. A autora preconiza que não há uma oposição *per se* entre o conhecimento tradicional local e o conhecimento externo ou científico. Nos seus trabalhos verificou que o conhecimento local híbrido surge da transformação e adaptação do conhecimento externo pelos agricultores, produtores ou pobres, como se refere ultimamente às populações que não se encaixam dentro das grandes tendências produtivas, a partir de sua própria cultura e experiências passadas.

As novas tecnologias passaram a ser adotadas pelos produtores, mas no processo de sua implementação, estas tecnologias são retrabalhadas para ser adaptadas às estratégias produtivas e familiares e às características dos recursos naturais, segundo preferências valorativas e conhecimentos disponíveis. Estes são continuamente transformados. Em lugar da dicotomia entre o conhecimento tradicional e o moderno ou entre o local e o científico-técnico, (...) aponta-se a natureza heterogênea dos conhecimentos, resultado de processos de modificação, invenção e reapropriação de outros conhecimentos, num fluxo contínuo. (Guivant, 1997: 428)

Porém, faz-se necessária uma reflexão um pouco mais profunda sobre de que prisma, de que forma e por quem (com qual capacidade) estão sendo retrabalhadas essas novas tecnologias. A autora critica o peso maior conferido ao conhecimento tradicional, por meio do estímulo à adoção de métodos participativos, a difusão dos princípios da agroecologia, e o desenvolvimento sustentável, em detrimento das tecnologias modernas e do conhecimento científico. Identifica um caráter político nessa ênfase que leva à idealização do conhecimento popular.

Para Guivant, ambos os conhecimentos são abordados pelos autores das linhas de pensamento mencionadas como um bloco homogêneo, sem a valoração do mérito e o reconhecimento da diversidade dentro do tradicional e do científico. De outro lado, nem o que se conhece hoje como conhecimento tradicional é tão tradicional assim, pois tem estado, em diferentes graus, em interação com a ciência ocidental, nem o científico se resume ao Ocidente ou mais especificamente à proposta positivista.

Lévi-Strauss se coloca fora desse dilema atroz e identifica dois conhecimentos distintos, mas ambos válidos e ambos científicos. O que denominou de ciência neolítica e ciência moderna não estão divididos por graus de desenvolvimento humano, mas pela percepção humana sobre a natureza. Essas duas ecologias, como aproxima Toledo e Barrera-Brassols (2008), poderiam ser, a seu tempo e espaço, uma mais ajustada à percepção imediata e à imaginação e a outra deslocada. Uma próxima à intuição sensível e a outra distanciada. Por intermédio de ambas se pode chegar a resultados reais e científicos e ambas continuam sendo o “substrato de nossa civilização” (Lévi-Strauss, 1962:35).

A questão não se encontra, portanto, na validade e relevância do conhecimento tradicional ou dito científico. Mas, Guivant ainda questiona a adoção de métodos participativos, revelando em seu texto uma crítica à aplicação prática, no mundo real e tangível, dos conhecimentos tradicionais. Desvenda ainda uma desconfiança sobre a real existência do que Toledo e Barrera-Brassols (2008) chamam de outra ecologia ou outra ciência, no linguajar levi-straussiano. Na opinião da autora, a insistência nesses métodos participativos pode resultar no contraste em discursos e comportamentos e gerar dilemas de controle dos processos de planejamento e intervenção.

Há autores, como Tatagiba (2002), que corroboram essa visão, à medida que identificam a “baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos espaços públicos”, sugerindo que essa participação assume contornos “mais reativos que propositivos” (p. 92). É possível identificar também aspectos da complexidade da implementação e gerenciamento da participação social direta como complicadores das ações públicas, já que Jara (1998) indica ser “(...) muito difícil construir novos relacionamentos sociais e mecanismos de articulação entre atores que atuam partindo de um conceito de político como a luta permanente e o confronto” (p. 232).

Uma alternativa é assumir de vez a impossibilidade de conciliar eficiência e participação social, como para Rosembaum (1978 *apud* GRAU, 1998: 109) que considera que a prática da participação cidadã nos processos administrativos demonstrou, já no final da década de 70, ser um “fracasso em promover um pluralismo ativo entre os referidos interesses”. Ou ainda desqualificando peremptoriamente a iniciativa do Estado em promover a via da consulta pública, como disposto em Mello (2008), para quem “mesmo quando o Estado a assume como um objetivo expreso, (...) as audiências [públicas] só atraem representantes de interesses organizados que já tinham participação ativa no contexto, representantes de outros órgãos e outras pessoas com altos níveis de educação”.

Aqui a proposta de conhecimento complexo-combinado, apresentada neste trabalho, se difere do conhecimento local híbrido, defendido por Guivant, de forma cabal. Tanto na análise das políticas públicas quanto no estudo de caso que discorrerei na presente dissertação foi verificada a dificuldade de incorporação da visão das comunidades na definição do problema, o que reflete destarte uma questão de “empoderamento”. A dicotomia não está somente entre agentes externos com poder e populações despossuídas, mas na forma que esse poder é utilizado e como o conhecimento intercambiado é absorvido. Aqui tendo a me aproximar de Chambers (1997) quando advoga por um “novo profissionalismo”, que incorpora o olhar científico, mas com preocupação relacionada às demandas das populações que qualifica de mais pobres. Mesmo concordando com Guivant que essa abordagem não estabelece previsibilidade na construção do conhecimento, tenho avaliado que esse conhecimento, produzido nas interfaces entre atores desigualmente legitimados na sociedade (Long, 1989), é tão mais rico quanto esses agentes possam combinar a complexidade de seus mundos. As idéias de ordem e de desordem param de se excluir simultaneamente, conforme anuncia Morin (1990), e aí então todos poderão ter a oportunidade de compreender as complexas forças sociais e políticas que estão envolvidas nessas relações.

É o que Toledo e Barrera-Brassols (2008) identificaram já mesmo na própria essência do conhecimento tradicional, no qual estão sintetizadas a tradição e o moderno, à medida que os produtores tradicionais lançam mão de um conjunto de experiências que são tanto antigas quanto presentes, tanto coletivas quanto pessoais. Porque as experiências que constroem o conhecimento podem ser acumuladas historicamente e transmitidas através de gerações, podem ser compartilhadas pelos membros da mesma geração e ainda fruto da experiência pessoal e particular do próprio indivíduo, enriquecidas por variações, eventos imprevistos e surpresas diversas. Essas experiências são referenciadas na coletividade a qual esse indivíduo pertence, a unidade familiar, a sua comunidade, a sua região, ao seu grupo étnico ou cultural.

(...) el conocimiento compartido se expresa en función de cada núcleo familiar, cada comunidad específica, cada región y, finalmente, en función de la identidad, que otorga la pertenencia a un grupo cultural o étnico, generalmente distinguido por la lengua. (...) La convalidación de este proceso, por supuesto, en la praxis, es decir el éxito de las prácticas que permiten tanto al productor individual como a su colectividad cultural, sobrevivir a lo largo del tiempo sin destruir o deteriorar su frente original de recursos locales. Ello nos da los suficientes elementos para cuestionar el término de ‘tradicional’, que ha sido recurrentemente aplicado a este conocimiento pues, en realidad, cada

productor o colectividad está echando mano de un conjunto de experiencias que son tan antiguas como presentes (existieron y existen), de la misma manera que son tan colectivas como personales. Se trata más bien de una tradición moderna, o bien de una síntesis entre tradición y modernidad (...). (Toledo e Barrera-Brassols, 2008: 74)

Guivant ainda insiste na desqualificação do conhecimento tradicional, utilizando o exemplo da prática das queimadas como forma de afirmar que os conhecimentos tradicionais não são bons em essência. Ao passo que concordo com essa visão, penso que se pode utilizar o mesmo exemplo para demonstrar que não é a validade ou pureza do conhecimento tradicional que está em jogo, mas que tipo de combinação se faz com o conhecimento tradicional e que serve a que objetivos, bem como a lógica homogeneizante ou combinatória que é utilizada.

A própria autora argumenta que a prática da queimada, tal como a conhecemos, hoje é uma adaptação dos imigrantes europeus a práticas indígenas. Enquanto os indígenas faziam a queimada em territórios reduzidos, com grandes períodos de pousio, os colonos queimavam pequenas parcelas, com períodos de pousio mínimos. Os resultados são inegavelmente desastrosos, no presente, como pude comprovar *in loco*, na prática efetuada por pequenos agricultores do município de Santa Rita de Cássia, Bahia. Em entrevista feita em abril de 2011, os agricultores relataram que os solos respondem maravilhosamente nos dois primeiros ciclos, após a queimada. Depois desse período só há produção boa se houver a introdução pesada de herbicidas. O máximo que se identificou de pousios na região foi de dez anos. Mesmo após uma década de decanso, os relatos dos agricultores são de baixa fertilidade natural. Perguntados sobre o porquê da insistência na técnica das queimadas, os agricultores afirmaram não ter alternativa ao processo.

Os agricultores entrevistados desenvolvem a monocultura do capim para a pecuária ostensiva, com objetivo de abastecer o mercado local e regional. Como constatado, há a utilização pesada de herbicidas e fertilizantes não-naturais. As variedades de capim plantadas são geneticamente melhoradas para se adaptar às condicionantes edafoclimáticas da região. A característica da agricultura praticada nessa região possui alguns elementos do que Toledo e Barrera-Brassols (2008) classificam como agricultura industrial (simplificação e padronização de cultivos, tecnologias *ex-situ*, alta quantidade de insumos externos, variedades genéticas melhoradas) e cada vez menos elementos do que classificam como agricultura tradicional (diversidade de cultivos, baixo uso de insumos externos, trabalho manual, tecnologias *in-situ*, conservação de recursos locais). Perguntados sobre o porquê da utilização de elementos da agricultura industrial, já que são pequenos agricultores de baixa renda, os informantes

responderam também não ter alternativa.

Infere-se que a percepção dos agricultores sobre o seu processo produtivo é resultado de uma combinação homogeneizante de conhecimentos que acabou por erodir quase que por completo a capacidade de recordar ou de recorrer tanto aos processos históricos que formaram as suas práticas tradicionais quanto aos recursos da modernidade para contornar as dificuldades de produção presentes. Nem podem acessar a base de recursos naturais elástica e a solidariedade comunitária para promover grandes pousios e possibilitar a diversificação da produção (intercâmbio de variedades e espécies entre produtores) nem podem acessar os pacotes tecnológicos, a mecanização, aplicação intensiva de recursos energéticos não-renováveis que caracteriza as alternativas apresentadas pela agricultura moderna. Estão em um limbo de alternativas e ainda são imputados a culpa pela sua dita ineficiência e inoperância, que os caracterizam a sua inserção na modernidade. Tem cada vez menos contato, portanto com o que Toledo e Barrera-Brassols (2008) chamam de memória biocultural.

A memória biocultural, segundo os autores, está fundada na premissa de que quanto mais diversificada uma sociedade mais evoluída ela é. Toledo e Barrera-Brassols (2008) puderam comprovar essa premissa nos campos biológico, lingüístico, agrícola, genético, cognitivo, e paisagístico. Obtiveram dados mais precisos sobre os três primeiros campos e concluíram sobre sua convergência geográfica e sua intersecção com as comunidades tradicionais. Deixar de acessar essa base de conhecimentos, não considerá-los válidos, retirar a sua cientificidade, e relegá-los ao atraso, ineficiência e inoperância seria, portanto, “a pérdida de diversidad [que] significa la extinción de experiencia biológica y cultural, implica la erosión del acto de descubrir y la reducción de la creatividad”. Para Toledo e Barrera-Brassols (2008:190) “La memoria biocultural representa, para la especie humana, una expresión de la diversidad alcanzada y resulta de un enorme valor para la cabal comprensión del presente, y la configuración de un futuro alternativo al que se construye bajo los impulsos e inercias actuales.”

Enquanto não se atentar para essa erosão da diversidade, que resulta na perda de conhecimento e culmina na involução social, possivelmente, continuaremos a ter grandes dificuldades de incorporação do conhecimento complexo-combinado das comunidades quilombolas na concepção das políticas, no desenho dos programas, e na implementação das ações em seus territórios. De um ponto de vista cético, se pode apenas lamentar e esperar pelo inevitável. O que se espera contribuir com este presente trabalho vai em uma direção mais pró-ativa. Espera-se, como diz Almeida (2010: 71) convidar esses agentes públicos e sociais a “repensar a relação entre estas práticas características de comunidades

tradicionais e os propósitos de assegurar um desenvolvimento sustentável”. O que se oferece são parâmetros para uma reflexão tanto das comunidades na localização de seus esforços para efetivação de seus direitos quanto para os gestores públicos na reavaliação da lógica de construção, implementação e monitoramento de políticas públicas não tão-somente as direcionadas para essas comunidades, mas também para toda a sociedade brasileira.

### III - O Necessário, O Possível e O Impossível

“Nas entranhas da Canastra  
Nasce um grande aventureiro  
Nilo, nome milenar  
Filho do solo brasileiro  
Margeando o seu leito  
As carrancas vão assustar  
Nas lembranças, sinto voltar  
A criança que está em você  
São Francisco é fauna, flora  
São Francisco é santo, rio  
São Francisco em Pirapora  
Soltarei o meu sorriso  
Navegarei no infinito  
Navegarei com São Francisco  
As bandeiras da fortuna  
Velhos sonhos coloridos  
Esmeraldas, hidrelétricas  
O menino viu passar  
Na pureza da magia  
Nas cidades que nasciam  
Em Minas Gerais, Bahia  
De Januária à Curuçá  
São Romão, Pão de Açúcar  
Petrolândia e Petrolina  
Ibiraba, Brejo Grande  
Águas tão nordestinas  
No toque da minha cantiga  
Irrigarão a Caatinga”

Nilo Brasileiro. Lailton Araújo

“Entrepreneurs will exercise the latent energy of this people, and stimulate their desire to become equal with the ones living in richer regions”. Milnor Roberts, 1880.

#### A Crise do Desenvolvimentismo no Brasil

Na audiência pública sobre a Transposição do Rio São Francisco, realizada em janeiro de 2005, no município de Salgueiro, Pernambuco, o Senhor Jaime José da Silva, representando a Central Única dos Trabalhadores de Pernambuco, organizou em seu discurso as etapas necessárias para o desenvolvimento do Rio São Francisco, o rio da Integração Nacional. Havia que se começar pelo *Necessário*, para, depois que as pré-condições estivessem estabelecidas, almejar o *Possível*, e concluída essa etapa, construir as bases para alcançar o *Impossível*. Pode-se depreender do discurso de Jaime, que o *Necessário* seria

revitalizar o rio, suas matas ciliares, porque o rio estava morrendo. O *Possível* seria terminar a construção das cisternas e outras tecnologias sociais para garantir água aos que estão em situação de pobreza, ribeirinhos e pequenas propriedades ligadas à agricultura familiar. E o *Impossível* seria começar a discutir a transposição do Rio São Francisco, nos moldes que estava sendo, na ocasião daquela reunião sobre a obra a ser realizada, proposta a transposição do rio.

Tal qual um “Rostow (1960) brasileiro do Nordeste”, Jaime advogava a necessidade de se perseguirem etapas de desenvolvimento para dar base às investidas mais ambiciosas da transposição, no que destaca a inclusão e empoderamento de toda a sociedade, inclusive os mais atingidos pela obra, na discussão; a preparação física do rio para o recebimento de uma obra desse porte; e a preparação técnica do governo para executá-la. Sem cumprir esses requisitos, a implementação da transposição, naquele momento, poderia ser encarada, portanto, como uma subversão da alusão rostowiana às etapas de desenvolvimento, à medida que as pré-condições para o arranco ou a decolagem não estavam postas. Urgia por uma consulta à sociedade mais ampla, para que se pudessem obter todos os dados para a comprovação de sua tese ou para a chancela aos planos de desejo do governo.

Subversão similar foi empreendida pelos governos desenvolvimentistas, que tiveram seu auge a partir da década de 50 do século passado, no Brasil, e em outros países da América Latina. Marcaram e continuam a influenciar o modo de desenvolvimento da sociedade brasileira. O desenvolvimentismo não era um modelo redistributivo. Acreditava-se que uma economia subdesenvolvida poderia alçar vôos acima do Carcará<sup>51</sup> com apenas alguns elementos listados por Rostow como pré-condições, e com muita vontade, muito trabalho e muita iniciativa. O problema estaria em como gerar crescimento e produção, ao invés de redistribuição de renda. Buscando ludibriar as caixinhas esquemáticas de Rostow, se enxergando com pré-condições suficientes, colocando os inconvenientes resquícios de sociedade tradicional (em particular a cafeeira) para escanteio e para debaixo do tapete, e com um olho na sociedade de alto consumo (EUA e Canadá), o Brasil inicia sua trajetória desenvolvimentista.

---

<sup>51</sup> É um falcão de pernas e pescoço compridos. De cor parda, ele apresenta manchas brancas na garganta, peito e cauda, e possui uma crista negra no alto da cabeça. Mede de 50 a 60 cm de comprimento, possuindo manchas mais claras nas pontas das asas e cara vermelha. No folclore brasileiro é símbolo de tristeza, atrevimento e maldade. Lendas são feitas a seu respeito por sertanejos cearenses, contando que levam galhos em brasas, a fim de promover as queimadas nas lavouras. Mas também é uma imagem de resistência, perseverança e também crueldade, em função de se manter firme durante os períodos de seca, alimentando-se das carcaças e da desgraça do nordestino. <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/carcara>

O problema, como assinala Kathryn Sikkink (1991:4), é que ao passo que o desenvolvimentismo “desafia o padrão pelo qual os países do Terceiro Mundo foram integrados no sistema econômico internacional, principalmente como produtores de matéria-prima e importadores de produtos manufaturados, [o modelo] não contestou o próprio sistema capitalista” [tradução do autor]. Dessa forma, o que se tentou, em grande medida empreender, no Brasil, e em vários outros países do continente, foi tentar a sorte com cartas marcadas. Embora os ganhos tenham sido contabilizados na subida, o desrespeito às regras do jogo eventualmente cobrou o seu preço.

Nesse sentido, o *Necessário* não foi alcançado. Não faltaram estradas, carros, usinas hidrelétricas e siderurgias para contar a história. Mas, as pessoas que compravam esses carros, que rodavam nessas estradas, construídas com petróleo e aço nacionais e de capital estrangeiro, vagavam de capital a capital brasileira sem se desconhecem muito. O desenvolvimento não chegou à grande maioria dos brasileiros, que permaneceram no ostracismo, à custa do crescimento do bolo, que nunca se dividiu. O bolo realmente cresceu, mas para poucos, muito poucos, que deixaram suas marcas no céu, no solo, e no subsolo do País, feridas que ainda se tenta remediar hoje. E, em nome do desenvolvimento dessas poucas pessoas, contraiu-se uma dívida com “nossos irmãos ricos” que de tão benevolentes ficaram mais ricos que já eram, depois que as desilusões com o desenvolvimentismo começaram a pulular nos anos 1960 e 1970. Abandonaram esse barco para dirigir a frota, pois como afirma Sikkink (1991), também não havia no Brasil um regime político democrático institucionalizado, que a alta inflacionária e as limitações às demandas por consumo, junto com um empurrão estrangeiro, levaram à derrocada final, com ascendência do golpe militar, em 1964.

No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o fracasso das políticas desenvolvimentistas em responder a tudo o que elas tinham prometido e a mudança para o autoritarismo na região levaram muitos a culpar o modelo desenvolvimentista pelos males que o continente experimentava. (...) Os desenvolvimentistas argumentam que o problema na América Latina era produção não distribuição. Mas a sua indiferença a questões relacionadas à distribuição e desigualdade significou que as políticas desenvolvimentistas falharam ao não mitigar a concentração de renda em uma região conhecida por grandes desigualdades. Ao mesmo tempo, a euforia desenvolvimentista dos anos 1950s, as grandes fábricas e projetos de infraestrutura eram implementados sem consideração sobre seu impacto ambiental. As estradas que cortaram a selva amazônica, pela primeira vez conectando a região com o resto do Brasil, também abriram espaço para uma destruição sem precedentes. [tradução do autor] (Sikkink, 1991: 67-68)

O desenvolvimentismo, portanto, se caracterizava por um “Tripé”: industrialização, baseada na substituição de importações, focada na indústria de base; investimento internacional, rápida expansão e acumulação do capital de base estrangeira, particularmente privado; e Estado, na direção do desenvolvimento, por meio de planos indicativos e áreas prioritárias. A industrialização era o cerne do desenvolvimento. O foco na indústria de base tinha como objetivo facilitar a emergência de uma estrutura industrial integrada. A função do Estado estava na identificação dos “gargalos” e dos “pontos de crescimento” para onde os investimentos privados deveriam ser direcionados. O que justificava e impulsionava esse modelo era a constatação de que os termos de troca para produtos agrícolas estavam em declínio e que a especialização dos países desenvolvidos se incrementa em detrimento dos menos desenvolvidos, ocasionando que, paulatinamente, “as distâncias entre eles [os países] se agravem até um ponto que fica impossível recuperar o atraso” (Brasil, 2002, 13).

A Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL) dava corda a esse cenário em que o “comércio mundial livre não aloca recursos de maneira equânime e favorável ao crescimento de todos; não há um sistema de Estados nacionais equivalentes; e [explicita-se] o que é ‘centro’ e o que é ‘periferia” (Brasil, 2002:12). No centro estariam os países que detêm o desenvolvimento tecnológico e, na periferia, os que não o detêm. A CEPAL deu cara e cor latina ao que estava sendo gestado nas instituições bretton-woodianas<sup>52</sup> que cancelaram esse processo, a reboque dos discursos de segurança e paz na região, que o medo do comunismo chegar aos países menos desenvolvidos exortava.

A pressa caracterizava esses tempos do que Fiori (1997) identifica como “desenvolvimento consentido pela potência central”. Ecos da Grande Depressão e do desfecho da II Guerra Mundial, o mercado exportador de commodities continuava em baixa e as possibilidades de importar produtos industrializados cada vez mais escassas. A recuperação extraordinária da Europa no pós-Guerra, por outro lado, havia posto à disposição do sistema financeiro internacional grande volume de capital, o qual era incrementado pelo de origem estadunidense, particularmente privado. Os países

---

<sup>52</sup> As conferências de Bretton Woods definiram o Sistema de Bretton Woods, que preconizavam, a partir de julho de 1944, as regras para as relações comerciais e financeiras no sistema internacional. As instituições célebres que operavam esse sistema eram o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1973, em um cenário de crise sistêmica, Richard Nixon, então presidente norte-americano, suspendeu unilateralmente o sistema de Bretton Woods, cancelando a conversibilidade direta do dólar em ouro.

desenvolvimentistas ainda podiam contar com a ajuda técnica internacional para treinar os quadros que implementariam o desenvolvimento. Há que se ressaltar, porém, que não houve nenhum Plano Marshall<sup>53</sup> para a América Latina, a exemplo do que aconteceu com o continente europeu, o que frustrou em grande medida as aspirações dos governantes desenvolvimentistas do período.

não haveria outra forma desse modelo subsistir não fosse o desrespeito pragmático da potência imperial [Hardt e Negri, 2000] às regras que eles mesmos estabeleceram em Bretton-Woods. Iniciativas do hegemom<sup>54</sup> (exercendo informalmente a arbitragem das regras monetárias e comerciais), como o Plano Marshall, a ajuda para a Ásia e a política de vistas grossas ao protecionismo de alguns países, visibilizaram um sistema de livre empresa com fortes e pragmáticas limitações ao livre comércio, com moedas estáveis e autonomia das políticas nacionais de crescimento. (Brasil, 2002: 12)

Em um país essencialmente agrícola, como o Brasil de antes dos anos 50, particularmente dependente de uma commodity, o café, esse modelo tinha um apelo monumental. O desenvolvimento seria o apanágio para as deficiências da democracia, dínamo da liberdade, assegurado da segurança, promotor da autonomia e grandeza nacionais. Todas essas aspirações foram embebidas no Plano de Metas de JK<sup>55</sup>. “O Plano de Metas foi uma coordenação, uma soma, uma colagem de vários programas,

---

<sup>53</sup> O Plano Marshall foi parte integrante da "Doutrina Truman", anunciada em março de 1947 pelo presidente dos Estados Unidos, Harry Truman. Destinado à recuperação dos países da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial, durante os seus quatro anos de funcionamento, foram transferidos por meio do Plano cerca de 13 bilhões de dólares (em valores da época) a título de assistência técnica e econômica. Por ele, os Estados Unidos decidem abandonar a colaboração com a URSS e investir maciçamente na Europa ocidental, a fim barrar a expansão comunista e assegurar sua própria hegemonia política na região. A distribuição dos fundos foi realizada por meio da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), fundada em Paris, em 1948. O Plano logrou fortalecer o capitalismo nesses países e blindar a Europa ocidental à ameaça comunista.

<sup>54</sup> “Hegemonia — decalque latino da palavra grega *egemonia*, que significa “direção suprema”, usada para indicar o poder absoluto conferido aos chefes dos exércitos, chamados precisamente *egemónes*, isto é, condutores, guias — a supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. A potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também freqüentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção; chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua Hegemonia” (Bobbio, Martteucci, Pasquino, 1998:579).

<sup>55</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira foi presidente do Brasil de 1956 a 1961. O “presidente bossa-nova”, como era conhecido, apresentou ao povo brasileiro, no começo de seu governo, o seu Plano de Metas, cujo lema era “cinquenta anos em cinco”. Pretendia desenvolver o país cinquenta anos em apenas cinco de governo. O plano consistia no investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico, principalmente, infra-estrutura (rodovias, hidrelétricas, aeroportos) e indústria. Um de seus principais feitos foi a construção da cidade de Brasília e instituição do Distrito Federal, que marcou a transferência da capital federal (até então no Rio de Janeiro), em 21 de abril de 1960.

muitos dos quais haviam sido iniciados durante o governo Vargas: a recomposição da marinha mercante, o programa da indústria automobilística, o programa de energia elétrica” [tradução do autor] (Sikkink, 1991: 127). Das 30 metas do Plano, uma estava reservada à educação, com o treinamento de pessoal técnico para orientar o sistema educacional às necessidades do desenvolvimento. Alimentação foi a única das metas onde não se logrou relativamente alcançar os propósitos do Plano, sacrificada em detrimento das outras, energia, transporte, e indústria de base, consideradas prioritárias. Já a democracia, a liberdade, a segurança (pelo menos jurídica e das liberdades civis), e a autonomia e grandeza nacionais sofreram um golpe nocauteante, no rastro do desenvolvimento consentido, quando não havia maior interesse do hegemom em promovê-lo.

A profusão de demandas por democracia, nos anos 1960, o exagerado gasto público social, nos anos 1970, a abundância de regulamentações, nos 1980, e finalmente o excesso de Estado, nos anos 1990, marcaram a visão da potencia imperial sobre o continente latino-americano, no século passado, e determinaram os rumos do pós-desenvolvimentismo. Fiori (1996) argumenta que é imperativo para se avaliar essas determinações do hegemom a análise dos efeitos das revoluções políticas e sindicais européias, a derrota americana no Vietnã e de Israel, na guerra do Ion Quipur, a formação da OPEP<sup>56</sup> e a chantagem em torno do preço do petróleo, o fim da paridade ouro/dólar, isto é, o fim do Bretton Woods. “De uma só tacada, em três anos, rompe-se o pacto do capital com o trabalho, põe-se em dúvida a hegemonia militar norte-americana e entra ladeira abaixo a hegemonia econômica e o dólar norte-americanos. [O resultado é] uma situação de crise e instabilidade”. (Fiori, 1996:8)

Essa trajetória culminou com a estruturação de um pacote de medidas de estabilização e reforma econômica que arrumaria de vez a casa da periferia para a colocar nos trilhos do desenvolvimento. Era Consenso [em] Washington<sup>57</sup> que os países periféricos necessitavam de

---

<sup>56</sup> Organização internacional, fundada em 1961, integrada por 11 países que, no seu conjunto, são responsáveis pelo fornecimento de uma parte significativa do petróleo consumido pela economia mundial. Sobretudo nos anos de 1970, a OPEP usou essa influência como instrumento de pressão sobre os países ocidentais. Os membros da OPEP são os seguintes: Argélia, Venezuela, Indonésia, Irã, Iraque, Qatar, Koweit, Líbia, Arábia Saudita, Emiratos Árabes Unidos e Nigéria. A organização tem sede em Viena, Áustria. [http://www.infopedia.pt/\\$organizacao-dos-paises-exportadores-de](http://www.infopedia.pt/$organizacao-dos-paises-exportadores-de)

<sup>57</sup> O Consenso de Washington é uma expressão cunhada pelo economista John Williamson, Diretor do Institute for International Economics, com sede em Washington, que compilava políticas e reformas que estão sendo requeridas na América Latina, sobre as quais dizia haver um consenso entre os principais centros e círculos de poder sediados na capital estadunidense.

estabilização econômica (superávit fiscal primário, revisão das relações fiscais intergovernamentais e reestruturação dos sistemas de previdência pública), reformas estruturais (liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, privatização de empresas estatais), e retomada de investimentos, aliado ao crescimento econômico.

Refletindo sobre o caminho pelo qual o Brasil, em particular, avançou sobre as políticas do Consenso de Washington, pode-se interpretar que essas eram quase como que um castigo imposto pelos donos do jogo ao desrespeito às regras praticado no período do desenvolvimentismo. O que é perverso é que, como foi descrito acima, foram os próprios donos do jogo que estimularam o desrespeito às regras, e ainda por cima lucraram muito com isso. Outra perversidade é que os países desenvolvimentistas não aproveitaram para contabilizar ganhos sociais que poderiam advir dessa jogada de sorte, e afundaram os seus países em dívidas financeiras e sociais, que permitiram a ascensão do autoritarismo e da matriz neoliberal, quando as nações deixaram de ser países e passaram a ser mercados.

Fiori (1997) afirma que a construção da matriz neoliberal esteve intimamente ligada ao desmonte do desenvolvimentismo. O Estado como locomotora do desenvolvimento era apresentado como não mais que um blefe dos países periféricos, que não tinha dado certo. A desregulação dos mercados, a privatização, a abertura comercial representaram reformas institucionais condicionantes para que esses países voltassem ao jogo.

Isso é resultado do excesso de democracia, do excesso de Estado, do excesso de regulação e do excesso de força dos organismos sindicais. Enfim, os neoliberais tinham a coragem de dizer que a culpa da crise eram, exatamente, os pilares em que se sustentou o sucesso do *welfare state*, nos países centrais, e (...) o sucesso muito pouco social democrata do desenvolvimentismo em alguns países latino-americanos. (Fiori, 1996:21).

E voltaram, contiveram a inflação, à custa de crescimento econômico medíocre, desindustrialização, paralisia do Estado, redução dos gastos sociais, diminuição da participação da sociedade civil organizada e sindicatos na vida pública, redução dos salários para subir os lucros, e diminuição os direitos trabalhistas para desencarregar o capital. Os efeitos especialmente para o continente latino-americano foram desastrosos.

A produtividade nunca mais cresceu como anteriormente. Os salários nunca mais recuperaram a sua participação na riqueza nacional. A riqueza concentrou-se de uma forma nunca dantes vista na história do capitalismo. (...) Por outro lado, se os gastos

sociais caíram, os gastos públicos não caíram, mantiveram-se iguais na maioria dos países centrais, ou aumentaram. O que houve foi uma redefinição do gasto. Isto é, aumentou a quantidade de recursos gastos com a dívida financeira e diminuiu a quantidade de gastos com saúde, educação. Por fim, essa longa era neoliberal nos deixou um desemprego, médio, de 11% da população, 33 milhões de desempregados na OCDE. (Fiori, 1996:15)

Essas são as heranças que assume o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nos oito anos que se passaram, desde que Lula chegou ao poder, em 2003, é patente que foi promovida a retomada da idéia de país e do crescimento econômico, a diminuição da pobreza e das disparidades entre os brasileiros, e o aumento da participação popular nos *loci* de decisão dos rumos do País. Contudo, um pé estava cá, nessa nova idéia de País, e outro lá, no passado recente desenvolvimentista e neoliberal. Ademais dos ganhos mencionados no governo Lula, e sua continuação com Dilma Rousseff, soa como um alerta que se venha repetindo algumas das práticas requeitadas dos modelos anteriores nas políticas públicas atuais. Ainda mais que, como se argumenta no presente trabalho, pode-se verificar pelo menos uma linha mestra dos modelos de desenvolvimento adotados até então no País: foram modelos excludentes, privilegiaram poucos setores da sociedade e deixaram a grande massa brasileira na invisibilidade. Seja por meio de um “bolo que nunca se repartiu” seja por meio de “cavalos que nunca foram alinhados na partida”, a nação brasileira se encontra cindida entre os que têm e os que não têm.

Muito se avançou nesses oito anos, mas, como poderá se verificar pela realidade do quilombo de Santana, Salgueiro, Pernambuco, práticas ligadas ao passado recente desenvolvimentista e neoliberal ainda são perpetuadas nas políticas públicas atuais, que destoam dois ideais e premissas do governo. Esse é um dilema que o principal programa de desenvolvimento do governo carrega desde a sua gestação e se reflete nos resultados de sua implementação.

## O PAC no contexto das políticas de desenvolvimento do Brasil

Enquanto Jaime, lá na audiência pública em Salgueiro, pensava que o *Possível* para a realidade do São Francisco era garantir água aos pobres da região, setores de ponta do governo articulavam possibilidades para a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego, e a melhoria das condições de vida da população brasileira. As possibilidades eram exponenciais em um ambiente de

aquecimento do comércio internacional de *commodities* que redundou na melhora dos termos de troca dos países periféricos exportadores desses bens, como é o caso do Brasil. Mas havia um constrangimento do crescimento econômico, devido ao que um relatório especial do *The Economist*, de 12 de novembro de 2009<sup>58</sup>, chamou de “patchy infrastructure” ou uma “infraestrutura de retalhos”.

Como forma de costurar esses retalhos, no começo de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que propunha, em um período de 4 anos, a construção de 45 mil quilômetros de estradas, 2.518 quilômetros de ferrovias, ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos, geração de mais de 12.386 MW de energia elétrica, construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão, instalação de quatro novas unidades de refinarias ou petroquímicas, construção de 4.526 quilômetros de gasodutos e instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e de 77 usinas de etanol<sup>59</sup>.

A idéia da primeira etapa do Programa foi aproveitar o cenário macroeconômico favorável – especialmente devido à alta dos produtos agrícolas primários e de hidrocarbonetos – para estimular o crescimento econômico e assim diminuir a pobreza e promover a inclusão social. Preconizava como ações fundantes, além das obras de infra-estrutura listadas, a desoneração de tributos para incentivar mais investimentos e controle de gastos públicos diretos. Na segunda fase do Programa, que se inicia com o governo de Dilma<sup>60</sup>, o foco está nas ações de infraestrutura social e urbana. A intenção é aliar ações de infra-estrutura urbana, como saneamento, água tratada, energia elétrica, e transportes, com a ampliação de serviços sociais, particularmente a urbanização de favelas, o saneamento ambiental, equipamentos sociais como creches e unidades básicas de saúde, além da assistência técnica. Esse foco, segundo o 11º Relatório do Programa<sup>61</sup>, beneficiará primordialmente os municípios, desde os bolsões de pobreza das grandes metrópoles às cidades com menos de 50 mil habitantes, que correspondem a 60 e 32% da população, respectivamente.

---

<sup>58</sup> Special Reports Economist Brazil. Getting it together at last, *The Economist*. 12 de Novembro de 2009.

<sup>59</sup> [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br), acesso em 11/05/2011.

<sup>60</sup> Dilma Vana Rousseff foi eleita Presidenta, em 2010, cumprindo uma trajetória de continuidade da governo do colega petista que a antecedeu, Luís Inácio Lula da Silva. É tida como a “mãe” do PAC, programa que coordenou na gestão Lula, como chefe da Casa Civil do governo.

<sup>61</sup> <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>

Ainda permanece entranhado no discurso do governo sobre o Programa a idéia de uma política industrial que se distancia tanto do desenvolvimentismo quanto do liberalismo, indicando retomada do papel do Estado, como dinamizador da economia. Olhando-se mais amiúde os cânones do PAC, no entanto, é possível pinçar elementos dos dois modelos de desenvolvimento mencionados, que não afastavam muito as soluções engendradas das experimentadas outrora. Leitão (2009), em tese de doutorado sobre a dimensão territorial do PAC, com base em estudo de caso sobre a implementação de projetos do Programa no estado do Pará, identifica na construção do Programa uma colagem de ações antes da constituição do PAC, previstas no Plano Plurianual 2004-2007 e no *portofolio* de projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) do governo de FHC.

Em infraestrutura, por exemplo, segundo documento do Ministério do Planejamento de 2007<sup>62</sup>, o foco estava na eliminação dos “gargalos”, redução das desigualdades regionais, por meio do aumento do investimento privado. A política macroeconômica também não sofreu variação significativa da dos governos liberalizantes, com a manutenção e até acirramento das metas de superávit primário, cortes orçamentários, e aumento da taxa de juros básica (Filgueiras, 2003). Leitão (2009) afirma que a colagem de projetos que representa o PAC carrega em si as contradições presentes nos projetos que o constituem, como “uma abordagem do território centrada na oferta de infra-estrutura para a criação de corredores para o escoamento da produção, sobretudo para exportação”, e “na reprodução de um modelo centrado no papel do País como um exportador de *commodities*” (Leitão, 2009: 229-230).

Isso tudo é verdade, mas é possível identificar efeitos positivos importantes da ação governamental relacionada ao desenvolvimento, para além do cenário macroeconômico favorável, como a combinação do crescimento econômico com políticas sociais consistentes e inovadoras, e a implementação de programas sociais prioritários, como o combate à fome e redução da pobreza. Nesse sentido, o governo buscou o *Possível* para a construção do que Vizontini (2005) chama de “modelo sócio-econômico alternativo”. Revalorizou o mercado doméstico e a capacidade de poupança interna, além de promover políticas sociais com significativos ganhos para a redução da desigualdade, do desemprego, e da pobreza.

---

<sup>62</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. 22 junho de 2007.

Isso tudo também é verdade. Porém, o que se argumenta no presente trabalho é que ainda se tem de dar passos largos para a concretização desse modelo socioeconômico alternativo, preconizado por Vizontini (2005). Uma das condicionantes principais dessa concretização está na inclusão de grandes parcelas da população historicamente excluídas, nos espaços de decisão das políticas públicas, inclusive as comunidades quilombolas.

Leitão (2009: 30-31) afirma, que “os projetos do PAC tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Estado sobre o espaço nacional (...) corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no País”. A referida colagem do PAC, representada por uma carteira de projetos estruturantes ao invés de planejamento compreensivo, reflete a dominância da lógica de grandes empresas e grandes projetos de investimento na estruturação de espaços regionais brasileiros, que remete à lógica desenvolvimentista de planejamento setorial. Partindo da análise de setores da economia e da identificação de gargalos, ao invés das demandas reais, emanadas do território, afirma a autora que

O PAC corrobora a tradição do Estado brasileiro em atuar no território: via projetos sem plano, recheado de discursos deslocados da prática a que efetivamente se propõem, e das motivações que de fato se baseiam. Esses mecanismos (...) corroboram a tendência à reprodução das desigualdades regionais e sociais e, em última instância, à fragmentação do espaço regional, via investimentos de caráter seletivo (Leitão, 2009: 229).

A autora ainda questiona a pertinência da adoção de um modelo de desenvolvimento que, em nome de um crescimento econômico que não incorpora os excluídos do sistema. Adotado à revelia de um debate nacional mais amplo, esse modelo privilegia uma estratégia de desenvolvimento territorial que “favorece ganhos privados, socializa custos socioespaciais e impactos ambientais”, resultando em “um desenvolvimento territorial espacialmente seletivo, ambientalmente predatório, e socialmente excludente” (Leitão, 2009: 268).

É nas práticas de construção das políticas públicas, na sua implementação e na avaliação de seus ganhos que essas contradições florescem, em meio à gama de demandas dos setores sociais excluídos, nomeadamente os sem terra e sem teto – a periferia, os agricultores familiares, os indígenas, as populações tradicionais e os quilombolas. É nessas práticas que são perpetuadas as barreiras à participação ativa dessas populações, calcadas no preconceito de classe, raça e econômico, mesmo em

meio à retórica, muitas vezes fundamentada, do crescimento com estabilidade e da priorização das demandas sociais.

Nesse diapasão, a transposição do Rio São Francisco, parte do PAC, em um microcosmo, reitera o apelo ao progresso técnico-científico como apanágio para todos os problemas de desenvolvimento, e a aceção de que por meio do desenvolvimento todos os anseios da sociedade serão alcançados. Que sociedade é essa e a que anseios correspondem os direcionamentos dessas políticas, ainda são questões que se interpõem aos resultados do projeto de transposição do rio, de forma multifacetada, e indicam as contradições do Programa, do qual faz parte.

## A Transposição do Rio São Francisco

O rio São Francisco é um emaranhado de expectativas e símbolos. Opará para os indígenas, Velho Chico, para os nordestinos, rio dos currais, para os tropeiros, rio das borboletas, para os barqueiros. Esse “Nilo brasileiro” faz quase que o *Impossível*. Passa por mais de 500 municípios, banha 18 milhões de pessoas, cortando 2.830 km de Caatinga e Cerrado, molhando seis estados do semi-árido brasileiro, região das mais secas do território nacional (Andrade, 2006: 2).

E Jaime, lá em Salgueiro, pensando no *Impossível* que a transposição representava, tinha provavelmente mais consciência dos milagres que o rio fazia, do que os geógrafos que lhe dissecaram, que os engenheiros que projetaram a transposição, que os políticos que a defenderam já tiveram das impossibilidades que a transposição ocasionaria para as populações que chamam por apelidos carinhosos esse “rio da unidade nacional”. Essas populações que viveram à margem dos interesses vislumbrados para a região, durante o período colonial (século XVI-XVIII), com a “busca pelo Eldorado”<sup>63</sup> e a expansão pecuária, na era imperial (século XIX), com as expedições destinadas a criar as bases para o desenvolvimento, e no período republicano (século XX), com as soluções criadas para o problema da seca, doença e pobreza da região, são as mesmas que se mesmerizam com o *Impossível* que lhes é imposto em nome, mais uma vez, de um desenvolvimento do qual não são parte.

---

<sup>63</sup> Segundo Andrade (2006), imaginava-se no período destacado que o rio São Francisco serviria de rota para encontrar “a mítica Eldorado, a Cidade de Ouro” (p. 5).

O “rio da unidade nacional” é a arena onde essas contradições são gestadas em meio a um ideário de unidade, que exclui os diversos. Andrade (2006: 22) argumenta que essa metáfora utilizada para caracterizar o rio que cruza o Brasil de Sudeste a Nordeste, também é usada como um “mantra instrumental da agência governamental envolvida em situar o rio São Francisco como parte dos planos de desenvolvimento do País, e, conseqüentemente deslegitimando as reivindicações e os territórios das populações tradicionais” [tradução do autor]. Nesse sentido, além de não incluídas nas decisões sobre os destinos da região, as reivindicações das populações que a ocuparam historicamente representam um posicionamento no sentido da desunião, contrários ao que o Estado, em nome da nação, quer promover.

A unidade, portanto, está configurada em torno do projeto de transposição e a desunião nas demandas das populações locais. Esse processo guarda íntima relação com o que Peluso e Watts (2001), classificam como “demonização dos selvagens”. São os “selvagens” que atrasam as obras, criam ou são as dificuldade de implementação das políticas públicas e estampam a própria falta de desenvolvimento da região. Pode-se ter noção do tamanho da contradição nas palavras, em 2008, do então Secretário de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, João Reis Santana Filho que cita como obstáculos diretos à transposição a “fiscalização do Tribunal de Contas da União, as exigências ambientais e a disputa judicial de empresas que participaram da licitação, além da regularização fundiária para indenizar desapropriados”<sup>64</sup>.

Pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional a água do São Francisco será transportada em dois eixos. O norte partirá de Cabrobó e chegará ao Ceará, à Paraíba e ao Rio Grande do Norte, numa extensão de 426 km. O eixo leste sairá de Floresta (PE) e chegará a Monteiro (PB), percorrendo 287 km. A idéia é levar água às bacias de rios nas regiões secas do sertão, cariri paraibano e agreste pernambucano. Ao longo desses dois ramais, 1.998 áreas serão desapropriadas. Antes de pagar indenizações e avançar com a obra, é preciso regularizar as terras. Nesse processo, o governo já pagou R\$ 30 milhões e deve desembolsar mais R\$ 24,1 milhões. Os 40 km de túneis, 35 reservatórios, 27 aquedutos, 9 estações de bombeamento e 2 centrais hidrelétricas, custarão aos cofres públicos, de acordo com o mencionado Secretário de Infra-estrutura Hídrica, R\$ 4,6 bilhões. Já a revitalização do rio custará R\$ 1,7 bilhão. Um conjunto de 36 "Programas Básicos

---

<sup>64</sup> <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=78254&codAplicativo=2>. Agência Senado, 9/9/2008

Ambientais" exigidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), consumirá outros R\$ 600 milhões. No total, portanto, deverão ser gastos R\$ 6,9 bilhões<sup>65</sup>.



Figura 8 – Mapa do percurso da água do São Francisco, a ser transportada no Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional

Autor: Ministério da Integração

Data: abril 2011

Fonte: Ministério da Integração

Segundo o MI, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional tem por objetivo a garantia de água para o desenvolvimento sócio-econômico dos estados mais vulneráveis às secas (Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco). Além de beneficiar os grandes centros urbanos desses estados, a idéia é beneficiar “áreas do interior do Nordeste com razoável potencial econômico, estratégicas no âmbito de uma política de desconcentração do desenvolvimento”. O Projeto de Integração, também, terá um grande alcance no abastecimento da população rural, quer seja através de centenas de quilômetros de canais e de leitos de rios perenizados, quer seja por intermédio de adutoras para o atendimento de um conjunto de localidades. Essa população rural, que não se sabe exatamente qual é, aproveitará canais e rios perenizados, que não se sabe exatamente quais são, e de adutoras, que não se sabe exatamente onde vão chegar. Todo esse

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/imagens/integracao/mapa540px.jpg>

conjunto de obras permitirá a promoção do equilíbrio de oportunidades para a população residente na região semi-árida, segundo o Parecer nº 031/2005 - COLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA.

Esse foco dos benefícios também se traduz no Relatório de Impacto Ambiental da obra que indica que 70% das águas serão destinadas à irrigação, 26% para o setor industrial e centros urbanos e apenas 4% para a população da Caatinga. Segundo o Atlas Nordeste para Abastecimento Urbano da Agência Nacional de Águas (ANA)<sup>67</sup>, as localidades com maior risco de desabastecimento estão bem longe dos canais. É o caso do Sertão Central do próprio Ceará e também dos estados do Piauí, Maranhão e Alagoas. Em Nota sobre a questão, o então Diretor-Presidente da ANA, José Machado, logo se apressou em desmistificar esse eventual conflito. Disse que o Atlas Nordeste tem apenas caráter de estudo, e que não visou a equacionar o problema de segurança hídrica do Nordeste. “O Atlas e o Projeto de Integração do São Francisco (PISF) são, pois, iniciativas distintas em sua gênese, em seus objetivos e em sua área de abrangência.”<sup>68</sup>

Essas contradições estavam presentes nos debates acerca da transposição, que, destarte estiveram polarizados. “Havendo ou não tido acesso à proposta, a grande maioria dos brasileiros havia tomado conhecimento dela, mesmo que de forma superficial, e tinha ‘opinião formada’ sobre a questão” (Viana, 2005: 76). As opiniões eram polarizadas a favor e contra o projeto que remonta raízes históricas (Rocha, 1940), mas só ganha sua formatação atual a partir de 1985, quando começa a ser gestado, dentro do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), sofrendo diversas modificações até a proposta de 2003, que foi apresentada pelo Ministério da Integração (MI), e sobre a qual me refiro para as discussões apresentadas nesta dissertação.

As audiências públicas sobre a obra haviam sido iniciadas, em 2001, em Salvador e Juazeiro na Bahia, mas foram interrompidas por decisão judicial, que julgou ação impetrada pelo Centro de Recursos Ambientais da Bahia. As organizações ambientais dos estados afetados e outras entidades da sociedade civil organizada contrárias à implantação do projeto se articularam em torno da formação do Fórum de Defesa Permanente do São Francisco (FPDSF), já em 2001. A discussão escalou pontos cada vez mais altos de tensão entre governo e sociedade civil, se instalou dentro do próprio Comitê da Bacia

---

<sup>67</sup> <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/AtlasNordeste.aspx>, acesso 25/10/2010.

<sup>68</sup> [http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/artigos/20070322\\_OAtlasNordeste\\_SF.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/artigos/20070322_OAtlasNordeste_SF.pdf), acesso 11/04/2009

Hidrográfica do São Francisco (CBH-SF) e, posteriormente, no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), até a aprovação do projeto, na reunião do Conselho, de 17 de janeiro de 2005.

As audiências públicas foram retomadas, no mesmo ano, como parte do processo de continuidade da implementação da obra, instituído por lei. Viana (2005: 80-81) avalia que as audiências foram “conturbadas e, em sua maioria, canceladas pela forte oposição à proposta do Projeto de Integração”. A autora percebe que a forma como foi aprovado o projeto dentro do CNRH influenciou o que avalia como insucesso das audiências, que motivaram questionamentos quanto à legitimidade do Conselho. Foram previstas nove audiências, das quais apenas quatro foram realizadas, em meio a muita tensão e posicionamentos contrários ao projeto, desde a greve de fome do Frei Luiz Flávio Cappio até estudos técnicos e articulações de movimentos sociais. Mas também havia posicionamentos a favor especialmente de dentro do governo, mas também de setores na Igreja, como o do arcebispo Aldo Pagotto. Todas as audiências estavam previstas para o ano de 2005. As quatro primeiras ocorreram em Fortaleza-CE (15.01), Natal-RN (18.01), Sousa-PB (20.01), e Salgueiro-PE (22.01). A audiência de Belo Horizonte, prevista para o dia 25 do mês de janeiro daquele ano, já não ocorreu por conta de liminar contra o processo. Ainda se vislumbravam audiências em Salvador, Aracajú, Maceió, e Montes Claros.

O Contrato de Licença Prévia foi firmado entre o IBAMA e o MI, em 29 de abril de 2005. O IBAMA solicitava ao empreendedor, o MI, que acrescentasse uma série de condicionantes para que pudesse ser emitida, posteriormente, a Licença de Instalação da obra. Dentre essas condicionantes estavam a inclusão do Programa de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas e a gestão junto a FUNAI, visando à demarcação da Terra Indígena dos Pipipan, no município de Floresta, Pernambuco. No que se refere às comunidades quilombolas, as condicionantes estavam ligadas à confirmação da “eventual existência de comunidades quilombolas, na AID [área de influência direta] do projeto, em Pernambuco, e [à elaboração de] programa de apoio a essas comunidades, caso seja comprovada a presença”.<sup>69</sup> Foi verificada a existência de 13 comunidades na área de influência do projeto<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Parecer Técnico nº 15 /2007 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA. Brasília, 22 de março de 2007, p.4.

<sup>70</sup> Massapé, município de Floresta-PE /Carnaubeira da Penha – PE; Araçá, Caruru, Feijão, Januário, Juazeiro Grande, Pedra Branca, Serra do Talhado, Serra Verde, Queimadas, todas no município de Mirandiba-PE; Conceição das Crioulas, Santana, ambas no município de Salgueiro –PE e Contendas no município de Terra Nova, situada no município de Salgueiro –PE. Parecer Técnico nº 15 /2007 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA. Brasília, 22 de março de 2007, p.4.

Em 23 de março de 2007, foi expedida a Licença de Instalação, incluindo condicionantes para a posterior Licença de Operação da obra. O item 2.7 da referida Licença dispunha sobre as condicionantes relacionadas às comunidades indígenas, para as quais deveria ser apresentado Plano de Ação e a celebração de convênio com a FUNAI para implementação de Programa de Etnodesenvolvimento das Comunidades Indígenas Truká, Tumbalalá, Pipipã e Kambiwa. Já não se faz menção às comunidades quilombolas, no texto da referida Licença, do que se depreende que o órgão licenciador considerava as condicionantes atendidas.

Na comunidade de Santana, objeto do estudo de caso apresentado na próxima seção, segundo informações do próprio MI, das ações previstas no plano de etnodesenvolvimento da comunidade, somente a construção das casas de alvenaria andou a contento do que foi estabelecido pelo órgão nos Projetos Básicos Ambientais. As obras da transposição do rio São Francisco na comunidade, iniciadas no começo de 2009, por outro lado, estão 80% concluídas. Relatos dos moradores da comunidade indicavam, à época, movimentação intensa de empresas contratadas pelo Ministério da Integração (MI), que trabalhavam dia e noite para a conclusão das obras na região, que foram previstas para o final de 2009, para o final de 2010 e ainda continuam previstas para acabar. Quando o governo anunciava que iria acabar a obra em outubro de 2010, às vésperas do fim do mandato do governo de Lula, ainda faltavam ser concluídas 18 barragens, nove aquedutos, três túneis e nove estações de bombeamento, que fariam a água chegar às regiões mais altas<sup>71</sup>. Ao concluir esta dissertação, o cenário era de paralização total.

Os esforços foram concentrados na construção dos canais de acesso, os longos corredores de cimento que vão transportar a água pelo agreste, que é o que se materializa da transposição, no quilombo de Santana. Mas outras obras de maior complexidade, como a construção das estações de bombeamento, não caminharam no mesmo ritmo. Segundo reportagem de André Borges, do jornal Valor Econômico, 22 de fevereiro de 2011<sup>72</sup>, há um descompasso na execução das obras que resultou num “desarranjo do cronograma estabelecido para a entrega dos diferentes tipos de estruturas que vão suportar a transposição”.

---

<sup>71</sup> Folha de S.Paulo, 04/01/2010.

<sup>72</sup> Descompasso nas obras afeta transposição. Valor Econômico. André Borges 22/02/2011.

O jornalista tem como base para a sua pesquisa a evolução das obras na região de Cabrobó, distante cerca de 50km de Santana. Lá a previsão é de que a entrega dos canais seja feita até dezembro de 2011. Porém entraves na licitação e a baixa capacidade técnica das empresas, para execução das obras têm dificultado a entrega da estação de bombeamento, que, após rescisão do contrato anterior, foi licitada novamente, no último mês de abril. Em toda a extensão da obra se verifica essa dinâmica, particularmente, na construção de 36 barragens, 17 aquedutos, sete túneis, 63 pontes, 35 passarelas e 165 tomadas de água, além das subestações de energia que serão construídas para alimentar as 3 estações de bombeamento inconclusas. Essas dificuldades acarretarão atrasos na obra que só permitirão que ela seja entregue em sua totalidade a partir de 2014, segundo o Exército. "Esses atrasos tendem a se ampliar porque esse projeto começou a ser feito de trás para frente", diz à referida reportagem o especialista João Abner Guimarães Júnior, doutor em recursos hídricos da Universidade Federal do Rio Grande de Norte e membro do grupo de trabalho do São Francisco. "Para que o projeto se tornasse irreversível, o governo correu com os canais, mas a verdade é que ainda há um trabalho muito duro pela frente", afirma o especialista.

A busca pelo *Impossível* não vem de hoje. Desde o período imperial, a região tem sido foco de um esforço modernizante para combater os problemas de sua população "atrasada e tradicional", como sugeria o plano de desenvolvimento do governo militar de 1969-70 para o São Francisco. Seja com foco no controle das secas ou do êxodo rural, na promoção da unidade nacional ou no combate à miséria, foram vislumbrados planos épicos, retirados do *Impossível*, e postos à prova dessa população. Primeiro, pensaram nos mapeamentos geológico, hidrológico e da navegabilidade dessa região inóspita e desconhecida. Depois a regulação do fluxo dos rios, o controle das enchentes, a construção de canais para irrigação, até as usinas. Tudo isso para retirar essa população da "marginalização" em que viviam, como diria João Paulo Aguiar, engenheiro responsável pela construção da barragem de Sobradinho. O processo de implementação das barragens de Sobradinho e Itaparica é um exemplo do que Andrade (2006: 102) denomina de uma "imposição de uma configuração moderna do espaço social do rio". Foram removidas mais de 200.000 pessoas para a implementação das barragens, na maioria *beiradeiros*, pessoas que viviam as margens do rio.

As barragens de Sobradinho e Itaparica e os seus lagos imensos trariam ordem, controle, e no decorrer do tempo possibilitar a regulação da vazão do rio – tudo isso ao custo de se inundar territórios densamente habitados e terras férteis. As barragens removeriam das margens do rio modos de produção 'atrasados e tradicionais', ao

mesmo tempo que se impunha uma configuração moderna do espaço social do rio. (...) Portanto, essas duas barragens se tornaram o que Jucá denominou ‘desafios sociais épicos além da imaginação de qualquer desbravador, com a remoção de 200.000 pessoas, a maioria beiradeiros, pessoas que vivem às margens do rio, ou nos seus arredores. (Andrade, 2006: 102) [tradução do autor]

Pelo referido Parecer do IBAMA, serão realocados cerca de 3.500 habitantes em áreas de alcance direto e indireto da transposição, por meio de “programas de indenizações de terras e benfeitorias e de reassentamento de populações, com ações que objetivam promover a participação das famílias afetadas no processo de remanejamento, privilegiando alternativas compatíveis com suas aspirações e expectativas e tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dos atingidos” (p.28). O desenvolvimento como solução também esteve presente na construção de canais para trazer água às regiões mais secas da região, como sugere o relatório de Derby (1880), no período imperial, ou na aposta na produção de eletricidade, indústria e mecanização agrícola, como forma de combater o êxodo rural, no período republicano, em Rocha (1940).

Para revitalizar esta região, que sofre de emigração, se necessita trazer a indústria, mecanizar a produção agrícola, e produzir eletricidade barata. A utilização dos recursos hídricos do rio e de suas quedas ‘tornaria verdade o sonho de fixar o homem na sua terra’ [Rocha 1940]. (Andrade, 2006: 75) [tradução do autor]

Pela análise das políticas de desenvolvimento hidroelétrico na região, Andrade (2006) pôde concluir que não existiam grandes diferenças entre sua aplicação no presente com as práticas do período colonial e imperial. Elas continuam reproduzindo “modelos de controle e expropriação das ‘comunidades’ locais de seus lugares” (Andrade, 2006: 98). É o que leva a autora a concluir que esses conceitos de modernidade e progresso e de aceções sobre a cultura e a natureza, calcadas nesse prisma desenvolvimentista, foram entranhados nas práticas institucionais e estatais na região. O resultado mais presente é a invisibilidade forçada dessas populações, por meio da sua expropriação política e territorial.

Pouco se duvida que os conceitos de modernidade e progresso, cultura e natureza, têm sido incorporados dentro das práticas institucionais e estatais na região, e que uma série de fracassos cognitivos e realocações discursivas tem tornado imensamente difícil reconhecer a presença política das comunidades tradicionais. Esses lapsos epistêmicos não são inocentes; eles são usados para justificar a usurpação política e territorial. (Andrade, 2006: 79) [tradução do autor]

Todos esses elementos revelam uma estrutura de violência institucionalizada contra as populações locais, que no caso dos quilombolas, é agravada pelo preconceito racial. É um processo pelo qual os “humanos são naturalizados e a natureza antropológica” (Watts, 1983). Nesse processo, segundo Pelluso e Watts (2001), ocorre uma apropriação histórica da natureza, determinada por relações de posse e controle. A natureza é um potencial selvagem a ser explorado pelo ser humano, e ela mesma, em sua selvageria, justifica as relações sociais heterogêneas que se constituem em volta da sua exploração. Essas relações são balizadas pelos padrões e regimes de acumulação de capital, o acesso e controle de recursos naturais, e os próprios atores que emergem das relações sociais de produção (Pelluso e Watts, 2001: 29). A forma como esses elementos se interrelacionam determina as formas de violência física e simbólica dentro das relações sociais em torno da extração e uso de recursos naturais, de acordo com os autores.

No caso do Projeto de Integração das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional se pode facilmente identificar esses elementos. A apropriação histórica da região e de seus recursos naturais de dimensão épica é feita desde o período colonial, de diferentes formas, diversos focos, e sob uma gama de justificativas, como foi descrito acima. A idéia era a da posse efetiva do território e do controle sobre as forças da natureza. Essas forças, eminentemente as águas do São Francisco, se constituíam em um potencial monumental a ser explorado pelo ser humano, em meio a um ambiente inóspito e selvagem. Essa exploração dos recursos naturais traz consigo o referencial da modernização, que iria modificar a região, em nome do desenvolvimento de populações marginalizadas locais e da nação.

Por ideais nobres como a unidade nacional, a solução do problema das secas e do êxodo rural, foram expropriadas e deslocadas milhares dessas populações marginais, que de permanecerem marginais (pois essa é sua condição mesmo, não tem jeito) hoje, são consideradas como principais entraves ao desenvolvimento que se vislumbra empreender em seus territórios. Como explicitado no Relatório de Denúncia dos Povos Indígenas do Nordeste Impactados com a Transposição do Rio São Francisco, de 2008, a exploração dos recursos naturais do rio, nomeadamente, energia e água, serviram aos interesses de “grandes empreendimentos de mineração, irrigação, e carnicultura”, que historicamente têm se alimentado de arranjos institucionais entre as elites regionais e o governo, no que se denomina de “indústria da seca” (p.15).

Essa lógica opera também, como não poderia deixar de ser, dentro do território de Santana. Na próxima seção, será verificada a forma com que esse cenário se traduz na realidade local, onde esses

conflitos entre os imperativos de desenvolvimento e a necessidade de inclusão da diversidade acontecem presentemente. O foco é a avaliação dos impactos da transposição do Rio São Francisco na vida da comunidade mencionada, a capacidade de influência dessa população sobre as decisões acerca da implementação da obra, e o relacionamento entre a comunidade e os demais atores envolvidos com o processo.

## IV - O Sertão que viraria mar

“De quem é essa moto, menino? Ela é da comunidade!”

Diálogo entre moradores da comunidade quilombola de Santana, setembro de 2008.

### Estudo de caso da implantação da transposição do Rio São Francisco no território do quilombo de Santana, município de Salgueiro, Pernambuco

#### A Comunidade de Santana

A comunidade quilombola de Santana está localizada na jurisdição do município de Salgueiro, Pernambuco, distrito de Umãs, desde 1910. O município de Salgueiro está dividido em cinco distritos, Salgueiro, Conceição das Crioulas, Umãs, Pau Ferro e Vasques, situados na mesorregião Sertão e na microrregião Salgueiro, do estado de Pernambuco. Situa-se a 510 km de Recife, capital do estado. A paisagem local é marcada pelo bioma Caatinga, como demonstra a Figura 9, que retrata um dos pontos de acesso à comunidade.



**Figura 9 - Chegando ao Quilombo de Santana**

Autor: Daniel Brasil

Data: dezembro de 2010

Fonte: Acervo particular



**Figura 10 - Dentro do Quilombo de Santana**

Autor: Daniel Brasil  
Data: dezembro de 2010  
Fonte: Acervo particular

As casas que se vêem na Figura 10 estão dentro da comunidade de Santana, que ocupa uma área de aproximadamente 2.402 hectares, a 24 km da sede de Salgueiro, 10 km a oeste do distrito de Umãs, e a 20 km da cidade de Terra Nova. O território ocupado secularmente pelos negros de Santana compreende 5 sítios: Recanto, Olaria, Santana, Livramento e Jurema. São limítrofes ao território de Santana as fazendas Tamboril, Várzea do Ramos, Cacimbinha, e Boqueirão, a Serra de Umãs, o Sítio Novo, e Pedro de Compadre.

Segundo Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-Cultural da Comunidade Remanescente do Quilombo de Santana (Oliveira Júnior, 2009), “tal ocupação é legitimada pela lembrança de seus moradores. A relação com a terra é marco da existência da comunidade de remanescente de quilombo de Santana. Os relatos são de uma objetividade singular quando se trata dos limites da comunidade de Santana”<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-Cultural da Comunidade Remanescente do Quilombo de Santana, foi empreendido pelo antropólogo Geraldo Barboza de Oliveira Júnior, a pedido do Ministério da Integração (MI), como parte dos Projetos Básicos Ambientais, no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco com

A afirmação é corroborada pela fala dos moradores da comunidade, cujas identidades preservarei nesse trabalho, devido ao potencial conflito presente na região, gerado pelas disputas centradas na implantação das obras da transposição e de regularização fundiária. Também me reservo a não divulgar a identidade dos informantes do referido Relatório e do Relatório Socio-Ambiental, que menciono mais adiante, uma vez que, apesar de constar como documento oficial no MI, os quilombolas de Santana relatam o fato de que não têm conhecimento do texto final de nenhum dos relatórios, o que invalida, na percepção deste autor, o princípio da publicidade dos documentos, dada a importância do reconhecimento deste para a comunidade. Outro ponto importante a ser considerado é que o documento foi obtido junto à Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA/MDA, e não tinha numeração de páginas, o que também impossibilita a citação exata das passagens.

Em entrevista realizada com a coordenação dos programas básicos ambientais relacionados à transposição do São Francisco, no Ministério da Integração, em março deste ano, se pôde apurar que, de fato, as comunidades reagiram de forma negativa aos laudos empreendidos em seu território, notadamente, as comunidades de Buenos Aires, em Custódia, Massapê, em Carnaubeira da Penha, e Santana, em Salgueiro. Havia desconfiança nas comunidades de que o resultado do trabalho que estava sendo feito por empresas e antropólogos contratados pelo MI poderia acarretar em perda de terra em relação ao que, na concepção dos quilombolas, se constituíam seus territórios. O MI afirmou, no entanto, ter entregue os referidos laudos às comunidades e às prefeituras, e que hoje esses laudos encontram-se no INCRA para a revisão e composição de peças faltantes, com vistas à finalização dos

---

Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, foi entregue ao MI, em agosto de 2009. A ação é componente do Projeto Básico Ambiental 17, Programa de Desenvolvimento dos Territórios Quilombolas, subprograma de desenvolvimento dos territórios quilombolas. O Projeto Básico Ambiental 17 ainda conta com outro subprograma de regulamentação fundiária dos territórios quilombolas. De uma maneira geral o Programa de Desenvolvimento dos Territórios Quilombolas objetiva: apoiar o processo de reconhecimento e garantia territorial dos territórios que se autodefinem como quilombolas, situados na área de influência direta do empreendimento, por meio do estabelecimento de uma parceria entre o Ministério da Integração Nacional e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MDA), com a alocação de recursos para identificação, delimitação e regularização fundiária dos territórios quilombolas; promover o desenvolvimento destes territórios, por meio da implantação de infra-estrutura saneamento básico, educação, saúde, transportes etc. No caso do Subprograma de Regulamentação Fundiária dos Territórios Quilombolas, é peça fundamental a elaboração de um Relatório Antropológico enquanto componente que irá subsidiar o “Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID”, do INCRA. Os territórios remanescentes de quilombos que estão na área de influência do Projeto de Integração do Rio São Francisco, segundo o MI, são: Massapé, no município de Carnaubeira da Penha, no município de Mirandiba, Araçá, Feijão, Pedra Branca, Serra do Talhado, Queimadas, e Juazeiro Grande, em Salgueiro, Conceição das Crioulas, Santana, Contendas, Cachoeira da Onça, e São José, em Cabrobó, Cruz do Riacho, Fazenda Santana, e Jatobá, todos na região do Sertão pernambucano.

RTID. No caso de Santana, pode-se comprovar junto à Coordenação de Quilombos do INCRA que, de fato, havia sido encaminhado laudo antropológico pelo MI e que havia expectativa de publicação do RTID da comunidade, a partir do material produzido pelo antropólogo mencionado. O INCRA, no entanto, não tinha informação se o laudo foi apresentado para a comunidade ou não.

Os relatos reproduzidos aqui, a partir dos relatórios referidos, foram confirmados com os informantes *in loco*. Constam, portanto, neste trabalho, como peça de referência para a reflexão acerca de temas caros à compreensão ampla da realidade da comunidade, como é o caso dos limites do seu território.

Olha aquele terreno que vem da Tolda daquela rede lá, ele todinho desce pros Aroma, daí pra lá, porque ali tem tanta gente pelo meio que fizeram a enrola de Zé Doca, vendendo os terrenos. Tinha tudo misturado ali com o povo. O terreno de uma velha que chamava Cinanda no Boqueirão vinha morrer no Poço das Pedras, os terrenos do Baixio, com Tolda, com tudo eles vem morrer aí. Assim Maninha tinha uma herança que é do povo de Santana que fica dentro da roça de Zé Pedro, o terreno de Zé Pedro fica pegado com o de pai, as terras da Santana faz fronteira com os terrenos de Geraldo Regis o Mulungu (...) A gente tem limite com as terras de Geraldo Regis que é o Mulungu, e o Tamboril que é as terras de Padre Domingos também, aí depois do Tamboril pra cá o limite das terras da gente não é o Cantinho é Pedro de Compadre, já fica ali vizinho aos Pedros. (moradora de Santana, *in* Oliveira Júnior, 2009)

Segundo o texto do Relatório Sócio-Ambiental da comunidade quilombola de Santana (Oliveira, 2009):

A área da poligonal da Comunidade Quilombola Santana foi levantada a partir da orientação de moradores do Quilombo Santana. Foram realizadas duas reuniões para discutir os limites do Quilombo Santana e ver quais moradores poderiam acompanhar a equipe para orientar quanto aos pontos confrontantes. O levantamento da poligonal do Território Quilombola de Santana foi realizado com a auxílio e orientação dos moradores [da comunidade] (p. 13)

Essa conformação do território tem base nos relatos dos moradores e na organização interna empreendida pelos próprios quilombolas para a colocação de marcos de madeira e pedras nos pontos limítrofes da comunidade, segundo o autor do Relatório supracitado. A assunção desses limites e seu processo de territorialização, conforme se pôde comprovar na fala dos moradores, acima reproduzida, é

dada pela organização social. De acordo com livro do Centro de Cultura Luiz Freire, sobre os quilombos do sertão de Pernambuco (CCLF, 2008:)

Os Rocha, Luciano e Mariano protagonizaram a história do Quilombo de Santana. De origem desconhecida, ali chegaram os Rocha, primeiros moradores do lugar, depois veio os Luciano. Antônio Luciano, filho do Luciano, se casou com Rosa Rocha, filha de Antônio Rocha e neta do Zé Rocha. Os Marianos chegaram depois e habitaram na Jurema, localidade da Santana. Durante todo século XX, essas famílias foram estabelecendo relações sociais, econômicas e de casamento entre si, vivendo da agricultura e superando juntas os períodos de seca, especialmente a de 1932 quando a memória dos mais velhos recordam os tempos de comer chique-chique, pão de mucunã lavado em sete águas, farinha feita da cuca de umbu, xerém, pipoca, mugunzá doce e branco, pirão feito com a farinha da cuca do umbuzeiro, beiju de parreira... Destaca-se também neste período a figura de João Mariano, que junto com a comunidade foi em busca de melhorias junto ao poder público local, dando visibilidade à comunidade, sua organização e luta. A ocupação do território de Santana se deu predominantemente por meio da doação de pedaços de terras pelos Rocha, Mariano e Luciano aos seus filhos e netos, mas já na terceira geração esse território começa a ficar insuficiente para a sobrevivência do grupo. A partir da história oral estima-se que o quilombo de Santana exista a cerca de 200 anos. O Quilombo de Santana é formado pelas localidades do Livramento, Jurema, Olaria, Recanto e a própria Santana, lugar que representa o centro da comunidade. É lá que se encontra erguida a igreja católica dedicada à Senhora Santana. As terras destinadas à agricultura são de responsabilidade de cada núcleo familiar, reunindo pais, filhos e netos, mas no ciclo da colheita costumam adotar o sistema de mutirão, todos trabalhando juntos nas roças uns dos outros. É no ano de 2006 que o quilombo de Santana solicita à Fundação Palmares a certificação e inaugura um novo período de luta como Comunidade Quilombola.

Maria Aparecida Silva, liderança da comunidade, escreveu monografia de graduação sobre a educação e saúde em vários quilombos da região, e conta-nos um pouco também sobre o processo formativo de Santana.

Esta comunidade porta atualmente cerca de 63 famílias e uma população de 278 pessoas e passa por processos de reconhecimento de comunidade quilombola. Apresenta além de relatos e características físicas, uma população remanescente de escravos que desde o início da sua fundação, tem como origem, os relatos de um dos primeiros habitantes, Luciano (ainda de sobrenome ignorado), mas de etnia negra. O mesmo ressalta que veio “fugido” da localidade de Paisagem da Pedra (distrito de Terra Nova, a aproximadamente 4km). A tradição oral é enfática, como homem forte corajoso e sonhador de um mundo melhor. (Silva, 2006: 11)

Outro elemento importante na conformação do território de Santana, conforme apontado pelo CCFL no texto acima, é seu processo identitário. Segundo Souza (2008), a construção da identidade das comunidades quilombolas se fundamenta no território e, também, em critérios político-organizativos. Fica patente, na narrativa e nos relatos da comunidade, que o elemento da resistência é bastante presente em relação a sua constituição e ocupação do território. Essa é uma característica que Souza (2008) salienta sobre a organização das comunidades quilombolas como um grupo étnico, o que tornou possível a resistência e defesa do território, além de singularizar sua ocupação. A luta pela manutenção dessa identidade tem função inversa à morosidade do processo de titulação, que aliado à intervenção direta da obra de transposição, tem feito feridas marcantes na organização da comunidade em torno de suas raízes históricas, identitárias e culturais.

A comunidade de Santana obteve a Certificação da Fundação Palmares, em 2006, e, no dia 1º de fevereiro de 2011, o INCRA/MDA publicou, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial de Pernambuco, o RTID<sup>74</sup> referente ao quilombo, sob a alcunha de comunidade remanescente quilombola Santana III. Segundo informações da Coordenação de Regularização Fundiária de Comunidades Quilombolas do INCRA/MDA, o mencionado Relatório Antropológico serviu como base para a elaboração do referido RTID. Em verdade, apesar de se constituir como peça fundamental para a obtenção da titulação definitiva, a publicação do RTID do quilombo não avançou no que diz respeito a uma caracterização mais fidedigna da comunidade, especialmente no que concerne aos impactos da transposição, conforme se verá nas seções à frente. Porém cumpriu sua função de reiterar os pontos limítrofes do território de Santana, registrando suas 85 famílias, em uma área total de pouco mais de 2.309ha – 93ha a menos, portanto, do que apontava o Relatório Antropológico. Essa é mais uma etapa vencida pela comunidade, mas que não esgota o processo de luta pela titulação definitiva. Como se pode acompanhar no capítulo 1, a partir da data de sua publicação, o RTID poderá ser contestado por

---

<sup>74</sup> <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=31/01/2011&jornal=3&pagina=124&totalArquivos=216>

qualquer uma das partes interessadas em um prazo de 90 dias. Logo após, o Relatório é enviado à sanção presidencial, e, a partir da emissão do Decreto de Desapropriação por Interesse Social, fica o INCRA/MDA autorizado a conduzir a desintrusão do território, por meio da indenização dos ocupantes legalmente comprovados. Enquanto isso, os impactos da transposição têm se sentido de forma bem mais presente e célere.

### A Transposição e a Comunidade

A busca por uma metodologia adequada para o presente estudo centrou-se no mapeamento das vulnerabilidades da comunidade frente à implantação da obra de transposição, considerando suas atividades econômico-produtivas, culturais e sociais, base para a fruição plena de seus direitos constitucionalmente garantidos. A idéia foi traçar um quadro desde antes da implantação da transposição na região e os efeitos sobre a vida comunitária depois de seu início, considerando que a obra ainda não está concluída. Apresento o Quadro 1, que referencia a discussão sobre a comunidade que faço em seguida, que tem como fonte a narrativa de seus moradores. Tal narrativa abrange as experiências vividas desde antes do início da obra, em 2004, quando se começou a falar de transposição na região, passa pelo início da obra, no começo de 2009, e chega aos impactos verificados no presente. As informações foram obtidas junto aos moradores da comunidade, nas três incursões mencionadas, em 2007, 2009 e 2010.

<b>Bens comunitários</b>	<b>Antes</b>	<b>Depois</b>
Caatinga	Preservada.	O canal consumiu 17km, em uma faixa de cerca de 500m de largura, de Caatinga nativa, e isolou do manejo da comunidade outra parcela

		significativa, que pertencia ao seu território.
Áreas de plantio	Estranguladas pela falta de acesso ao território definitivo.	Mais diminuídas ainda e com racionamento de água para irrigação.
Juventude	Trabalhando na roça e outras atividades comunitárias.	Em um primeiro momento nas firmas contratadas para execução da obra e, hoje, sem emprego e sem campos semeados para produção.
Rede de solidariedade, Cultura e Identidade.	Em pleno processo de expansão com a expectativa da assunção de direitos relativos à titulação da comunidade.	Fragmentada pela diminuição da força das lideranças da comunidade e pelo esvaziamento da participação da juventude.
Acesso à água	Diversificado, incluindo o Riacho Grande, barragens, cacimbas, adutora e cisternas.	Interrupção e/ou desvio do Riacho grande, isolamento da barragem, prejudicando a criação e a irrigação.
Criação	Ostensiva.	Confinada e, conseqüentemente, reduzida aos núcleos familiares.
Acesso à comunidade	Dois acessos identificados, por Salgueiro e por Umãs.	Acessos modificados, dificultados e não sinalizados.
Moradia	Casas de tijolo e taipa.	Mais casas de tijolo - devido a projeto não negociado com a comunidade - e taipa, mesmo que sendo extensões das de tijolo.
Educação	2 escolas, uma sem funcionar e outra precária.	2 escolas, uma sem funcionar e outra precária.
Saúde	Não há posto de saúde nem PSF na comunidade.	Não há posto de saúde nem PSF na comunidade.

Saneamento	Poucas casas com banheiro, rede de esgoto a céu aberto.	Poucas casas com banheiro, rede de esgoto a céu aberto.
Bens coletivos	Facilmente identificados e livremente utilizados.	Disputas sobre propriedade de terras.
Caça	Abundante.	Restringida.
Inclusão digital	Sem acesso a telefone e Internet.	Sem acesso a telefone e Internet.
Madeira	Manejo tradicional.	Manejo restrito.

**Quadro 1– Quadro da dinâmica comunitária em Santana, antes e depois da transposição do Rio São Francisco**

Autor: Daniel Brasil

Data: dezembro 2010

Fonte: Dados de pesquisa de campo, a partir do relato dos moradores

A primeira avaliação participativa com a comunidade (Brasil, Filho e Souza, 2008) foi feita, em agosto de 2007. Tinha-se a premissa de que os elementos históricos e organizacionais relativos à constituição e desenvolvimento da comunidade de Santana eram importantes para a configuração do quadro de vulnerabilidades, assim como o manejo da agrobiodiversidade - sobretudo o gerenciamento dos sistemas alimentares locais daquela população.

A avaliação foi empreendida com cerca de dez moradores da comunidade de diferentes faixas etárias e gêneros, assim como raça/etnia, com predominância negra. No grupo, destarte, pode-se perceber a grande expectativa a respeito das obras da transposição do Rio São Francisco. A primeira vez que a comunidade ouviu falar das obras da transposição foi, em 2004, quando "fecharam o parque de vaquejada, pois o canal ia correr por lá" (morador de Santana). As obras, em 2007, ainda não haviam sido iniciadas, mas havia rumores de que ocorreriam, segundo relatos de moradores. A água chegaria e haveria empregos para todos. "A cara da comunidade vai mudar" - diziam todos em coro, motivados pelos anúncios dos técnicos do Ministério da Integração (MI), que já haviam visitado a comunidade duas vezes. Pregaram o cartaz da revitalização do São Francisco, Figura 11, e deixaram a comunidade prometendo reforma das escolas, programa de saúde da família implementado, telecentro, troca das





**Figura 12 – Cartaz de protesto contra a degradação do rio São Francisco**

Autor: Fórum de Defesa do São Francisco

Data: 2001

Fonte: Andrade (2006:29)

Antes das obras chegarem, os quilombolas manejavam a sua agrobiodiversidade, segundo lógica própria, historicamente construída, com elementos da cultura tradicional e do contato com técnicas e conhecimentos transmitidos por outras comunidades da região, municipalidades próximas, órgãos de governo ligados ao auxílio e assistência ao processo produtivo local, como é o caso do Instituto

Agrônomo de Pernambuco (IPA), e organizações da sociedade civil, interessadas no estímulo ao acesso a direitos dos quilombolas, como é o caso do CCLF. Ficou evidente a importância dada às áreas de Caatinga preservadas. A vegetação nativa provia a comunidade com uma série de espécies medicinais fundamentais para tratamento de diversas doenças e enfermidades, constituindo-se em espaço para preservação de práticas culturais históricas. Por outro lado, já naquele momento, se falava que as áreas que estavam sendo cultivadas eram pequenas para as necessidades comunitárias e que era necessário ampliar estes espaços. Ainda não havia sido decidida uma forma de fazer esse manejo, mas estava claro que era algo visto como elemento chave para o desenvolvimento sustentável local.

Outro ponto fundamental destacado pela comunidade, na busca por alternativas para o seu desenvolvimento sustentável, foi o acesso à água, tanto para consumo humano quanto para as criações de animais e para irrigação. Foi indicado como desafio histórico das populações do semi-árido e, conseqüentemente, das comunidades quilombolas aí estabelecidas. A água é considerada como o principal fator limitante para a ampliação de práticas produtivas e, em anos cujo regime de chuvas é inferior à média, foi narrado pelos moradores a vivência de situações de fome durante períodos longos. Há estruturas para o armazenamento de água de chuva na comunidade, no entanto, a quantidade armazenada é insuficiente para atender as necessidades de todas as famílias.

No primeiro mapa situacional da comunidade, Figura 13, que elaboramos em conjunto, em 2007, algumas das percepções dos moradores foram suscitadas ora livremente, sobre as trajetórias históricas, os principais problemas e aspectos positivos, as características locais, e as relações de parentesco com outras comunidades, ora tendo como referência elementos ligados à explicitação dos pontos de vulnerabilidade, tais como: áreas de produção de alimentos, criação de animais, tipo e localização das residências, fontes de água, vias de acesso, relevo do terreno, área de Caatinga, e espaços comunitários.



**Figura 13 –Foto do Mapa Situacional da Comunidade Quilombola de Santana, elaborado por lideranças da comunidade**

Autor: Daniel Brasil  
Data: agosto de 2007  
Fonte: Acervo particular

No que se refere à área cultivada, os quilombolas explicitaram sua limitação devido à questão fundiária mencionada, e que é uma luta histórica das comunidades quilombolas: a titulação das terras. Naquele momento, como está bastante destacado no mapa, a dimensão coletiva era fortemente presente, e isso se expressava na concepção de terra coletiva desses grupos. As áreas de plantação, divididas em parcelas, perto do riacho Salgueiro (em cor azul), eram cultivadas coletivamente. A perspectiva identitária se apresentava com íntima relação à noção de territorialidade. Estão presentes no mapa a Igreja e a escola (no canto direito superior), o campo de futebol (à esquerda), e o Serrote dos Pedros (no canto direito inferior), que marcam esses espaços comunitários e históricos. O território era concebido como o espaço territorial passado pelas várias gerações sem a adoção do procedimento formal de partilha, e sem a possibilidade de apropriação individual. De acordo com os relatos dos

quilombolas, os recursos hídricos, a pesca, a caça, o extrativismo, os açudes, eram de uso coletivo. Ressaltou-se, entretanto, que de modo geral as roças e roçados eram de uso restrito à família nuclear, sendo outros recursos como lagos, açudes e a Caatinga coletivos. Havia, também, grande rede de solidariedade entre os quilombolas. Os alimentos eram freqüentemente permutados, e, no caso de precisão, oferecidos às famílias que tivessem uma colheita ruim. Nota-se que a transposição nem é retratada no mapa, apesar de já se falar nas obras desde 2004.

As dificuldades de acesso, a falta de transporte coletivo, a exclusão geral do acesso a políticas públicas e a grande dificuldade de estabelecer relações com os poderes municipais, estaduais e federal estimulou a luta dessa comunidade para conseguir seus direitos. Em 2006, Santana tem seu território certificado pela Fundação Palmares e, em 2007, a Associação da comunidade dá entrada com seu processo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), objetivando a titulação coletiva do território. Isso era visto à época como uma nova etapa na vida daquela população, identificadas como comunidade quilombola e tendo a expectativa de ter acesso a direitos específicos (CCLF, 2008: 39).

O efeito sedutor da transposição, no entanto, foi maior que o desejo de luta identitária em muitos dos corações da comunidade. Os relatos quando da nova avaliação participativa, em dezembro de 2009, indicam uma realidade alterada, marcada fortemente pela transposição. Isso se demonstra claramente no novo mapa situacional, Figura 14, que apresenta, no seu epicentro, não mais o Recanto e a Igreja de Santana, onde tudo começou, mas o canal da transposição (em vermelho, partindo do canto inferior direito até o canto superior esquerdo do mapa), que é só o que se falava no lugar.



**Figura 14 – Foto do Mapa Situacional da Comunidade Quilombola de Santana, elaborado por moradores da comunidade**

Autor: Daniel Brasil

Data: dezembro de 2009

Fonte: Acervo particular

Depois das duas visitas pontuais do MI, em 2004, e, em 2007, os técnicos do Ministério começaram a visitar o local frequentemente, principalmente, a partir do começo do ano de 2009. As promessas, como salientado, estavam relacionadas basicamente com o acesso à água, que era dado como certo, com a perspectiva de empregos, e com o acesso a políticas públicas, historicamente negligenciadas, mas tidas como medidas de mitigação de impacto da obra. Segundo a comunidade, nada ficou no papel e nem prazo foi estabelecido para a obra ou para as medidas de mitigação.

Na mencionada entrevista com a coordenação do MI, foi explicitado que a idéia dos contatos era complementar os processos formais de consulta, como forma de ampliar o conhecimento sobre as demandas das comunidades. Foram empreendidos levantamentos dessa ordem, primeiramente entre

2005 e 2006, que compuseram peça da Licença de Instalação, que foi aprovada, e permitiu o início da obra, em 2007. As equipes foram a campo, portanto, para identificar demandas das comunidades que poderiam ser objeto de medidas de mitigação, no âmbito da instalação da obra, previamente ao seu início. Essas demandas estavam relacionadas às reivindicações históricas como implantação e reforma de escolas, postos de saúde, abastecimento de água, e moradia própria. Não havia a intenção nem mandato, segundo o MI, de, naquele momento, formalizar tais demandas, mas tão-somente qualificar o processo que comporia a Licença de Instalação. Não se pôde perceber também intenção direta do MI, nestas incursões, de angariar apoio à obra, mas o relato das comunidades tanto indígenas quanto quilombolas da região atestam uma realidade distinta.

O MI esteve lá e falou tudo isto aí que vocês falaram: casa, banheiro, posto de saúde, escola ampliada com computadores e tudo, mas não colocaram se a gente é contra ou a favor da transposição. Falou que a gente tinha que formar associação, e a gente formou mesmo por que tem que formar, registrar tudo, não é (...) aí a gente formou a associação e eles sumiram do mapa mesmo. Depois recebemos um convite para participar de uma reunião na Câmara dos Vereadores, todas as lideranças das comunidades. (...) tinha uma Ata já pronta; não foi lida essa Ata e pediram para que as lideranças assinassem e colocassem RG e CPF e disseram:

- Esta Ata é para que o processo saia o projeto.

E a gente assinou a Ata e depois tivemos o conhecimento de que agente assinou a favor da transposição. E daí é que a gente foi indagar o porquê daquilo, pra então a gente repassar na comunidade e mostrar que eles estavam nos ludibriando. (moradora de Cruz dos Riachos, em encontro com lideranças quilombolas, realizado pelo CCLF, dias 7 e 8 de agosto de 2007, no território indígena do Povo Truká, na Ilha de Assunção, em Cabrobó – PE<sup>75</sup>)

O Ministério da Integração fazia com a gente do mesmo jeito, mas quando eles entraram aqui dentro da ilha de assunção, eles caíram do cavalo, pois quando chegaram aqui toparam com gente muito bem esclarecida. Chegaram oferecendo banheiro pra gente, casa pra gente, pista feita e a construção de 140 casas, que já estão feitas. Nós falamos que não queríamos porque isto era um direito nosso. É dever do Governo fazer isto pra gente. (indígena Truká, em encontro com lideranças quilombolas, realizado pelo CCLF, dias 7 e 8 de agosto de 2007, no território indígena do Povo Truká, na Ilha de Assunção, em Cabrobó – PE)

---

<sup>75</sup> O encontro, realizado no município de Cabrobó, Pernambuco, nos dias 7 e 8 de agosto de 2007, contou com a presença de cerca de 200 quilombolas de 20 comunidades em Pernambuco, do Piauí e da Bahia, que trouxeram para o debate avaliações sobre os impactos culturais, sociais, políticos, econômicos e ambientais que irão sofrer aquelas comunidades por onde os canais da obra irão passar. O encontro contou com o apoio dos Povos Indígenas Truká e Tumbalalá, além de organizações parceiras, como: Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Conselho Pastoral dos Pescadores e Movimento dos Pequenos Agricultores.

Na nossa comunidade todo mundo já sabe que o canal vai passar por lá. Não foi perguntado pra gente:

- O canal pode ou não pode passar aqui na terra de vocês?

Foram lá tiraram o barro na entrada da Caatinga e disseram:

- O canal vai passar por aqui.

A gente não tinha, até então, conhecimento se era uma coisa boa. Há muito tempo, eu acho que não só na minha cabeça, mas na cabeça de muitas pessoas que estão aqui, foi colocado que a transposição era uma coisa maravilhosa. Então a gente pensou o seguinte: vai passar o canal aberto aqui; a gente vai ter acesso às águas do rio São Francisco; a gente vai poder plantar; vai ser uma região prospera, vai ser bom demais. E aí depois é que a gente foi vendo com os conhecimentos que a gente foi adquirindo, e aí a importância deste momento também, de ter essa troca de informação, de o pessoal mesmo as coisas pra gente conhecer melhor o que está acontecendo. O Ministério da Integração (MI) esteve em nossa comunidade e aí houve até um certo desconforto, não só na comunidade de Santana, mas também na comunidade de Conceição das Crioulas e em uma outra comunidade do agreste. E aí o que o MI falou pra gente:

- A transposição vai passar por aqui e vocês das comunidades tradicionais vão ter direito a substituir as casas de taipa por casa de alvenaria; vão ter direito a banheiro; reforma nas escolas e um monte de coisas.

Porém eles não perguntaram se agente era a favor ou contra a transposição e fizemos um questionamento para eles.

- A gente vai ter acesso a esta água? (comunidade)

- Sim, vocês vão ter acesso a esta água (MI).

- Vão desapropriar nossas terras? a gente vai ser deslocada?

- Não! Serão desapropriados cem metros pra direita e cem metros para a esquerda (das margens).

Em momento nenhum elas relacionaram se a gente era a favor ou contra a transposição, chegaram e falaram:

- A transposição vai passar por aqui e vocês como comunidades tradicionais vão ter direito a isso.

Ficou parecendo que a gente tinha se vendido para o MI, e se isso aconteceu foi no intuito do MI nos ludibriar. A gente não sabia que aquelas coisas que eles foram prometendo era em troca do nosso apoio que a gente não se comprometeu em momento nenhum a apoiar o MI. (moradora de Santana, em encontro com lideranças quilombolas, realizado pelo CCLF, dias 7 e 8 de agosto de 2007, no território indígena do Povo Truká, na Ilha de Assunção, em Cabrobó – PE)

Esse processo de consultas pontuais do MI às comunidades da região diretamente atingidas pela transposição também provou ser confuso quanto ao posicionamento que era esperado dos quilombolas pelos técnicos do governo, perante a implementação da obra em seus territórios.

[Moradora de Santana:]

Fomos eu e outras duas lideranças para recebermos o título de auto reconhecimento [Certidão emitida pela FCP]. Nesta reunião estavam presentes a prefeita, representantes do MI e estava presente, se não estou enganada, dona Miriam, da fundação cultural Palmares. Nessa reunião a gente assinou a Ata e ela dizia o seguinte. O MI expôs o projeto da transposição, o que seria e os benefícios que as comunidade

iriam ter. E a gente assinou a Ata dizendo que tínhamos participado da reunião.  
[Moradora de Custodia, outra comunidade quilombola, localizada no município de Mirandiba, PE]  
- Você leu a Ata?  
[Moradora de Santana:]  
- Sim, e tem cópia dela.  
[Moradora de Custódia:]  
- Porque lá em Custódia as meninas falaram que não leram a Ata, mas depois que eles já tinham assinado foram na prefeitura pra pegar uma cópia da Ata e leram que eles tinham assinado a favor da transposição.  
[Moradora de Santana:]  
Não, não, não. A gente tem cópia desta ata e ela não diz se a gente é a favor ou contra a transposição. Diz que eles tinham exposto o projeto.  
[Moradora de Custódia:]  
Lá em Custódia, numa reunião onde estavam vereadores e o Prefeito, eles disseram que quem assinou aquela ata era a favor da transposição só que não leram a Ata para eles e eles estavam sendo enganados. Daí ligaram pra mim e perguntaram você vai e eu disse:  
- Eu vou porque eu sou contra e eu vou lutar contra.  
Então disseram que o pessoal da Prefeitura falou que se elas participassem de algum movimento que fosse contra a transposição elas não iriam receber os benefícios e então eu disse:  
- Vocês dizem que eles enganaram vocês e que são contra a transposição.  
Mas mesmo assim disseram que iriam comparecer [a reunião em Cabrobó] e não sei por que não vieram. (em encontro com lideranças quilombolas, realizado pelo CCLF, dias 7 e 8 de agosto de 2007, no território indígena do Povo Truká, na Ilha de Assunção, em Cabrobó – PE)

A falta de informação, a desinformação, o desconhecimento dos resultados dessas consultas informais, e a falta de um registro formal, participado às comunidades marcaram a fala dos moradores sobre esses momentos, que Long (1999), chama de “situações de interface”. O autor analisa as interfaces entre atores sociais como forma de entender a diversidade cultural, as diferenças culturais, e os conflitos intrínsecos à intervenção gerada por processos de desenvolvimento. O autor enfatiza que é necessário, na análise dessas interfaces, considerar as realidades múltiplas gestadas por conflitos de interesses sociais e normativos potenciais, originados por campos de conhecimento diversos e muitas vezes contrastantes. Long ainda explora a natureza multifacetada do poder inerente às relações entre os agentes de desenvolvimento e os seus “parceiros locais”. Assinala que há um desequilíbrio incorporado entre os poderosos de fora assistindo aos despossuídos de dentro, que desmonta quaisquer comprometimentos ou boas intenções.

Situações de interface frequentemente produzem meios pelos quais indivíduos ou grupos vem a definir suas próprias posições culturais ou ideológicas vis-à-vis aquelas que defendem ou tipificam posicionamentos contrários. (...) Essas diferenças não são meramente idiosincrasias pessoais, mas refletem diferenças construídas por padrões diferenciais de socialização e profissionalização, os quais frequentemente resultam em dificuldades de entendimento ou embate de racionalidades. (Long, 1999:2) [tradução do autor].

O relato de outras comunidades quilombolas da região denuncia outros aspectos preocupantes do contato estabelecido pelo MI com os quilombolas, em relação à implementação da obra. O envolvimento das autoridades locais se deu de forma parcializada, retratando interesses alheios aos das comunidades, demonstrando o seu desinteresse pelos quilombolas, e induzindo os moradores a aceitar a obra a qualquer custo.

No dia 17 de março a gente teve uma reunião marcada na cidade de Mirandiba [Pernambuco] com o pessoal da Integração (MI). Aí então nesse dia, Sr Braga levou um mapa deste tamanho, com varias cidades e com várias comunidades, mostrando para a agente por onde esse canal iria passar. Eu como representante da comunidade estava lá e aí ele [Luiz Carlos Braga – técnico do MI] chamou a presença do Prefeito e do Secretário de agricultura que também estava lá aí ele foi e entocou esta Ata, assim por baixo, e eu não estou falando por mal, mas o que eu vi, por que também eu não sei se era por mal ou por bem. Quando leram a Ata eu vi que não era coisa boa só que nesse dia eles conseguiram o que queriam. A Prefeitura de Mirandiba não estava por dentro disto e eles queriam falar com as comunidades quilombolas, onde o município de Mirandiba tem quatro comunidades reconhecidas. Daí, ao Secretário de Agricultura, eu disse:

- Faz favor mostrar essa Ata.

Ele [Secretário de Agricultura] disse:

- Não! Você não pode ler essa Ata agora, só quando eu terminar de dizer o que vim conversar e então eu mesmo vou ler e aí depois quero a presença do Prefeito para que ele assin e aí depois todos que estão presentes.

E assim foi o que aconteceu. Quando ele fez o debate dele depois leu essa Ata e pediu para que o prefeito assinasse.

O prefeito disse:

- Eu não tenho conhecimento com isso. Eu estou vendo hoje falar aqui nesse negócio de quilombola, não sabia que nem aqui no meu município tinha quilombola. (Morador de Araçá, comunidade quilombola, localizada no município de Mirandiba, PE, em encontro com lideranças quilombolas, realizado pelo CCLF, dias 7 e 8 de agosto de 2007, no território indígena do Povo Truká, na Ilha de Assunção, em Cabrobó – PE)

O MI, na referida entrevista, reafirmou que essas interfaces com as comunidades se destinaram somente a complementar as peças da Licença de Instalação. Indicam que, em 2004, já havia

Decreto de desapropriação<sup>76</sup>, e que a partir daí, já corria em paralelo o cadastro e o levantamento fundiário das terras por onde passaria o canal, pois só poderia haver obra onde as terras estivessem regularizadas. Foi ressaltado, inclusive, que, após a edição do referido Decreto, havia respaldo, mesmo dentro do IBAMA, para iniciar a supressão vegetal da área do canal, sem necessidade de concordância das comunidades, por meio de ordem judicial. O MI empreendeu também esses encontros, portanto, com objetivo de angariar termos de anuência junto às comunidades quilombolas para a supressão vegetal, no período, como forma de incluir os quilombolas no processo decisório, e acelerar o processo de organização dos documentos necessários à expropriação e à indenização de terras no curso do canal. Essas interfaces, portanto, foram iniciativa do MI e não tinham obrigatoriedade de serem realizadas, conforme o processo de instalação da obra.

Dois anos depois, o clima era de total descrença com relação às promessas do MI. Mas, os efeitos da expectativa gerada fizeram os seus estragos muito mais profundamente que as explosões que racharam o território ao meio, dia e noite, desde o começo de 2009. A perspectiva de muita água e emprego farto mudou a cara da comunidade, como dizia o MI, mas para pior. Ao invés de água, muita poeira e doenças correlatas. Em dezembro de 2009, tivemos a oportunidade de avaliar conjuntamente alguns dos impactos mais visíveis da transposição sobre a vida da comunidade. Na Figura 15, abaixo, pode-se perceber que, em todos os segmentos do sistema alimentar, que caracteriza tanto a sobrevivência quanto a geração de renda, a partir dos recursos disponíveis, houve algum impacto da transposição.

---

<sup>76</sup> Decreto de 19/05/2004, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, fl.03 de 20/05/2004



Figura 15 –Foto do quadro esquemático do sistema alimentar da comunidade quilombola de Santana, suas características, vulnerabilidades e os impactos da transposição do rio São Francisco em cada etapa do sistema. Elaborado por moradores da comunidade

Autor: Daniel Brasil  
 Data: dezembro de 2010  
 Fonte: Acervo particular

O quadro resume os principais elementos da discussão com a comunidade, a partir dos olhares dos moradores sobre o seu sistema alimentar e a intervenção que a obra causou. Os elementos que compõem o sistema alimentar da comunidade, acima descritos, estão inseridos nos diversos aspectos da vida comunitária, como educação, saúde, e moradia. Como se verá em detalhe mais adiante, na base de recursos naturais, o efeito mais presente da transposição se deu sobre os bens essenciais: água e terra. Foram afetados a capacidade de reserva de água e a disponibilidade de terras agricultáveis, por meio do cerceamento dessas áreas pela barreira que representa o canal. No que se refere aos recursos humanos, o relato dos moradores é de que a participação do jovens na vida comunitária, especialmente na

produção agrícola tem caído drasticamente. A principal causa apontada são os contratos rápidos e fáceis com as firmas da transposição e emigração para outros projetos de desenvolvimento em Petrolina e mais longe, como na Bahia. A criação na comunidade também foi afetada com a transposição. O grande contingente de ovinos que eram criados por quase todas as famílias, hoje se reduziu a algumas poucas famílias, que os criam para consumo próprio, mormente. A criação também se constituía como fonte de renda para as famílias da comunidade. A dificuldade de se manter a criação ocasionou perdas importantes na renda familiar do quilombo.

Nas outras etapas do sistema alimentar da comunidade, se pode observar que há uma dificuldade presente de diálogo com estratégias familiares e tradicionais que impulsionaram o desenvolvimento comunitário historicamente. Esse conhecimento ainda é valorizado por parcelas cada vez menores dos moradores, mas raramente praticado, particularmente entre os jovens. A informação que chega para contornar os problemas da produção e da criação é aquela da agricultura industrial, com alto uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Esse processo de erosão do conhecimento tradicional e combinação com tecnologias produzidas *ex-situ* tem ocasionado a desestruturação do sistema alimentar no território, com sérios danos para a vida comunitária.

A alternativa poderia residir nas medidas de mitigação da própria transposição, já que, como foi evidenciado, Santana não possui nenhuma ação do PBQ instalada em seu território, e, como será evidenciado na seção seguinte, as políticas públicas universais que relacionam com seu território tem deficiências estruturais. Porém, o próprio MI, na referida entrevista, relata o baixo atendimento das demandas das comunidades, até o momento presente, e identifica três causas principais para o atraso: 1) o processo de licitação para a efetivação das demandas é complicado; 2) as áreas das comunidades não são públicas; e 3) a dificuldade de negociação com as prefeituras. Essas são as responsáveis diretas pelo atendimento das demandas que, conforme mencionado, não se relacionam a medidas de mitigação da obra, mas com políticas públicas historicamente negligenciadas, cujas dificuldades de implementação foram detalhadas no capítulo 1 e combinam com as apresentadas pelo MI.

Com o anúncio da chegada próxima de um rio novo para a comunidade, as terras eram tidas como de valor, e logo apareceram donos seculares tanto de fora quanto de quilombolas mesmo. Logo começaram as disputas pelas terras e a lógica comunitária sofreu a sua primeira ferida. A oferta de empregos temporários, no âmbito da obra, de baixo rendimento (cerca de 500 reais/mês), mas bastante cobiçados na região, acabou por retirar os jovens do campo e conferir uma outra ferida letal para a vida comunitária e, por conseguinte, para o processo identitário da comunidade. Zé Doca, morador da comunidade, é tido como o maior detentor de terras no território hoje. Apossou-se da maioria das terras indenizadas diretamente pelo MI. Não conseguiu mais que 400 reais por hectare, segundo os moradores da comunidade entrevistados, em 2009.

O MI informa que para a realização desse processo de desapropriação das terras foi firmada parceria com o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) por meio da Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologia Espaciais (FUNCATE), credenciada no MCT. A FUNCATE contratou uma empresa para fazer o levantamento fundiário, o INCRA homologou o cadastro e foi nomeada uma comissão de avaliação, composta pelo Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), a Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF) e o MI para monetizar as terras cadastradas. A partir daí, recurso do MI foi repassado ao DNOCS, que conduziu as indenizações efetuadas na faixa do canal. Com os grandes proprietários não houve problema, mas com os pequenos é que a desapropriação se tornou complexa.

O DNOCS foi incumbido de promover acordos com os desapropriados e expedir a documentação respectiva. Estima-se que 82% das propriedades, no estado de Pernambuco, em que o canal passa, não tinham documento regularizado, que permitisse a desapropriação e, conseqüente, indenização. Essas propriedades eram justamente as dos pequenos agricultores e as terras coletivas. A se considerar que 2/3 das terras a serem expropriadas para a construção do canal se encontram no estado de Pernambuco, pode-se imaginar o tamanho do entrave para a obra que esse impasse causava. Foram feitos somente 9 acordos administrativos, que correspondiam a 18.000ha. A maioria desses proprietários era identificada como de médio e grande porte, e também tinham documentação arregimentada por

intermédio de advogados contratados. Os acordos foram suspensos por liminar motivada por movimentos ambientalistas, em 2006, com objetivo de interromper a obra. Em janeiro de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) legalizou o andamento da obra e, em maio, pode-se retomar o processo de desapropriação. Até maio de 2009, 524 acordos administrativos haviam sido concluídos, além dos 9 do período anterior à liminar, que beneficiaram 2.047 proprietários, em um total de 34.000 ha.

A segunda fase das desapropriações foi conduzida por meio de acordos judiciais. Segundo o MI, os acordos judiciais trouxeram maior transparência e segurança jurídica ao processo, além de celeridade, já que convênio foi firmado com a Justiça Federal e a Advocacia-Geral da União, com parceria da Caixa Econômica Federal (CAIXA), Polícia Federal (PF), Defensoria Pública da União (DPU), cartórios, institutos de terra dos estados, e 18 ministérios, para realizar jornadas de conciliação. As 1278 ações que foram julgadas nas jornadas nos três estados aconteciam da seguinte forma:

1) O potencial expropriado era convocado a participar da jornada pelo rádio, por meio de caravanas realizadas pelo MI, por contatos diretos e reuniões, por intermédio da prefeitura e ou de associações de produtores.

2) Quando chegava ao local indicado, tinha a sua frente um juiz federal, um representante do MI, uma tabela que indicava a monetização de suas terras, sobre cujo valor poderia barganhar até uma margem de 30%. Caso houvesse algum problema com sua documentação, o cartório estava também presente.

3) Com tudo acertado, o recém expropriado já podia passar na agência móvel da CAIXA ao lado e receber o valor correspondente a sua indenização. Quase todos (98%) dos proprietários que tiveram acordos homologados foram com o alvará retirar na agência da CAIXA sua indenização. Desses, 2/3 retiraram o dinheiro e 1/3 depositaram. O valor médio por indenização, segundo o MI, foi de 31.265 reais, e por hectare, 1.882 reais. Tudo feito, pronto e acabado em questão de horas e o trabalho todo, realizado em cada uma das 6 sessões judiciais em que foi empreendido, em três dias. O MI indica que

ainda faltavam 316 liberações de alvará na totalidade do canal, em março de 2011, as quais as jornadas não conseguiram resolver, por conta principalmente de hipotecas não finalizadas e da multiplicidade de herdeiros de propriedades, os quais eram difíceis de localizar ou de promover o consenso em torno da desapropriação.

A avaliação dos participantes das jornadas, tanto entre os oficiais do governo quanto entre os expropriados foi boa, segundo o MI, pois as experiências anteriores de indenizações com o poder público eram muito ruins entre os desapropriados. O normal era a desapropriação vir acompanhada de um depósito em juízo pelo empreendedor, para se dar celeridade na consecução da obra. Esse processo acarretava, muitas vezes, na morosidade e potencial impossibilidade de recebimento das indenizações.

### **Impactos na comunidade**

Os efeitos da transposição não se fizeram sentir somente na faixa do canal, que as fotos na Figura 16 ilustram. No território de Santana, conforme se pode conferir no mapa situacional de 2009, Figura 14, o canal corta a comunidade em dois pontos. A faixa de isolamento onde se situa o canal tem cerca de 450 metros de largura. A extensão do canal dentro do território de Santana é de 17 quilômetros. Toda essa faixa era Caatinga nativa, segundo os moradores, com plantas, como é o caso dos umbuzeiros, que tinham até nomes próprios. Hoje os relatos são da escassez da caça e da impossibilidade de acesso à madeira, tanto aquela que foi morta para fazer o canal quanto da mata. "As madeiras estão numeradas. O povo não pode pegar. O engenheiro é que diz" (morador de Santana).



**Figura 16 –Fotos da obra do canal da transposição do Rio São Francisco dentro do território da comunidade quilombola de Santana**

Autor: Daniel Brasil  
Data: dezembro de 2009  
Fonte: Acervo particular

O canal isolou o acesso da criação ao resto da Caatinga, inviabilizando que os animais pastem livremente e provocando um dilema na vida dos criadores que têm o riacho Salgueiro e os açudes, do lado habitado da comunidade, como fonte de água para a criação. A única alternativa pensada, sem a participação da comunidade, pelos engenheiros responsáveis pela obra, foi a construção de "bueiros" em baixo do canal, por onde passaria a criação. O trajeto provou ser muito longo e escuro e "os bichos não passam". A segunda alternativa, ainda não negociada com a comunidade, é oferecida pela Secretaria de Agricultura do município de Salgueiro. Os bodes teriam de ser criados em confinamento de agora em diante. Sem terras e sem água para plantar nem o que comer, essa não pode ser classificada, no momento, como uma alternativa viável.

Água, aliás, é algo que hoje cada morador de Santana sabe que realmente não vai chegar. Após toda a expectativa gerada pelo MI, desde 2004, no começo de 2009, uma técnica do MI, reuniu-se com alguns habitantes da localidade e deu cabo do sonho hídrico. "Veio a 'Helena' e disse: se vai tirar aqui, não vai ter água para ir para longe" (morador de Santana). Para completar, o canal corta o riacho de Salgueiro e ainda estão sendo estudadas alternativas para não interromper de vez a principal fonte de água da comunidade.

Perguntada sobre a situação hídrica da comunidade frente ao canal, a coordenação do do MI respondeu que a necessidade de água na comunidade foi reavaliada pelo órgão e que uma “tomada” deverá sair do canal para a comunidade e assim complementar o sistema hídrico no território. Reafirmam novamente o problema identificado no Relatório Antropológico de mal uso da adutora e de ligações clandestinas. Adicionam que a referida “tomada” se faz necessária pois não há interesse da companhia de abastecimento que serve o município de instalar um sistema perene na comunidade, já que lá vivem poucas famílias e muito distantes umas das outras.

O sistema de abastecimento e distribuição de água implantado na comunidade é operado pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA). Constitui-se em uma adutora que capta água no rio São Francisco, no município de Cabrobó, por meio do Sistema Integrado de Salgueiro, com vazão de água captada e distribuída de 2,28 m<sup>3</sup>/h, segundo a COMPESA. A Companhia considera o referido sistema de abastecimento e distribuição como deficitário no que se refere à oferta, à captação, à distribuição e à armazenamento de água. Segundo o Relatório Antropológico, existem 47 casas com 24h de abastecimento de água. A causa apontada pelo Relatório, para a deficiência do sistema são “ligações clandestinas e furtos de água ao longo da adutora, que têm como finalidade a irrigação de cebola e arroz, essas ligações prejudicam a chegada da água às residências que estão mais distantes da adutora”. Mesmo considerando que no trecho de 10 km que ligam o reservatório de Umãs à comunidade haja ligações clandestinas, fato que poderia ser facilmente verificado e corrigido pela COMPESA, a própria Companhia considera, conforme salientado, o sistema deficiente na origem e o reservatório “encontra-se em péssimo estado de conservação, inclusive se encontra desativado”, segundo o Relatório Antropológico. Pelos mapas situacionais apresentados, podemos perceber que a adutora é só mais uma das estratégias utilizadas pela comunidade para o seu abastecimento de água. Há a barragem e o Riacho Grande, para a irrigação e consumo humano, o “barrerinho” para os animais, e as cisternas, em algumas casas. O canal modificou a afluência do Riacho Grande (de Salgueiro), dificultando a captação de água para irrigação e a vazão para os baixios, onde se planta costumeiramente arroz e cebola. Segundo o

## Relatório Antropológico,

O Riacho Grande está ligado à história de Santana. Desde tempos primeiros, sua água serviu para o uso doméstico e também nas lavouras de cebola e hortaliças. Sua utilização leva em conta as estações do ano. Ou seja, ele é utilizado nas cheias e também nos períodos de estiagem, quando são cavados poços no leito do rio seco (Oliveira Júnior, 2009).

Outras terras potencialmente agricultáveis foram isoladas pelo canal, além do “barreirinho” e da barragem, que forneciam água para a criação e para o plantio. O arranjo hídrico da comunidade foi evidentemente alterado, e ainda não se proveu soluções concretas para o abastecimento de água na comunidade.

O canal isolou também grande parte da área agricultável do território, inclusive roças estabelecidas, que tiveram de ser abandonadas, sem indenização. "As terrinhas aqui da roça de dentro estão tudo cansadas" (morador de Santana). Agora ninguém mais sabe de quem serão as terras para além do canal e nem se elas ainda continuarão pertencendo ao território de Santana, conforme indicado na certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP), já que a delimitação oficial do território só ocorre após a RTID. O Relatório Antropológico, no entanto, aponta na direção da permanência dos limites originais definidos pela comunidade. Duas questões permanecem de qualquer forma sobre a conformação do território. Primeiro, o que será definido pelo RTID e na titulação definitiva e, segundo, como ocupar efetivamente o território, já que o canal hoje se constitui como uma barreira presente para o acesso dos moradores a esses locais isolados.

A confusão continua na implementação das chamadas medidas de mitigação de impacto, em verdade, políticas públicas historicamente negligenciadas, e que fazem parte do próprio rol de ações coordenadas pelo PBQ. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) chegou a fazer o projeto dos banheiros, mas disse que somente os executaria quando a água do canal chegasse à comunidade. O cadastro da comunidade no Programa Nacional de Saúde da Família (PSF) foi completado com a ajuda voluntária de organizações da sociedade civil local. No entanto, o PSF só pode ser implementado quando o MI concluir

a construção do posto, que nem foi iniciada. Nunca mais se falou do telecentro, dos orelhões, da reforma da escola, ou da troca das casas de taipa. Nunca mais apareceu ninguém dos órgãos para conversar com os quilombolas. "É a maior burocracia para falar com eles. Eles só falam com a gente quando querem alguma coisa" (moradora de Santana).

No que se refere à educação, há duas escolas em Santana, A escola do sítio Santana, "está completamente abandonada e a do Recanto [Figura 17], em utilização, mesmo que em péssimas condições" (Oliveira Júnior, 2009), segundo o próprio texto do Relatório Antropológico supracitado. Na escola do Recanto, as aulas são administradas por um educador popular, que se desdobra heroicamente para ensinar, em classes seriadas, crianças de todas as idades. As crianças também assistem aulas, em Umãs. Com a transposição, o trajeto até lá foi alterado em cerca de 9km de desvio, aumentando o tempo de deslocamento até a escola. O mencionado Relatório aponta que tiveram acesso ao ensino superior 10 moradores da comunidade. Nesse último período letivo, mais um quilombola de Santana foi efetivado no curso de administração da Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central (FACHUSC), em Salgueiro. Porém, os moradores apontam que a maioria dos jovens não se interessa pelos estudos, atraídos pelos contratos rápidos com as firmas contratadas para a instalação do canal. Novamente, a monografia de Maria Aparecida, oferece dado importante para a reflexão à respeito do tema.

A educação de Santana, conforme pesquisas e relatos dos entrevistados é um dos inúmeros desafios e conquistas desta comunidade. Em pesquisa, constatou-se que 34 alunos do ensino fundamental têm que se trasladar todos os dias, cerca de 4km, a um escola de comunidade vizinha. Seis crianças com idade escolar entre cinco e seis anos não freqüentam ainda a escola. Segundo os pais dos mesmos o transporte não oferece nenhum tipo de segurança. Num estudo e observação no plano de ação das escolas da qual esses alunos de etnia negra faz parte, não desenvolveu nenhum projeto enfocando a cultura afrodescendente. Não se sabe como se dá o processo de trabalho para uma educação de inclusão de respeito às diferenças de identidades. (...) Como acontece em outras comunidades, Santana só dispõem de ensino até a 4ª série do ensino fundamental. As pessoas continuam seus estudos em comunidades próximas, como Umãs e Salgueiro. (Silva, 2006)

Maria Aparecida ainda relata que a única conquista adicional da comunidade no tema de

educação é projeto Saberes da Terra<sup>77</sup>, que tem como objetivo principal elevar a escolaridade e proporcionar a qualificação iniciação em produção rural a jovens agricultores. Em 2006, sua pesquisa constatou que 31 jovens estavam inseridos no projeto. Hoje, o projeto está desativado.



**Figura 17 – Foto da Escola Municipal João Mariano dos Santos. Comunidade Quilombola de Santana**

Autor: Daniel Brasil

Data: dezembro de 2009

Fonte: Acervo particular

---

<sup>77</sup> O ProJovem Campo - Saberes da Terra oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. O programa visa ampliar o acesso e a qualidade da educação à essa parcela da população historicamente excluídas do processo educacional, respeitando as características, necessidades e pluralidade de gênero, étnico-racial, cultural, geracional, política, econômica, territorial e produtivas dos povos do campo. Implementado em 2005, a ação que se denominava Saberes da Terra integrou-se dois anos depois ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), cuja a gestão é da Secretaria Nacional de Juventude. O ProJovem possui outras três modalidades, Adolescente, Trabalhador e Urbano. Em 2008, foram aprovados projetos de 19 estados e 19 instituições de Ensino Superior públicas, os quais estão sendo executados com a meta de atender a 35 mil jovens agricultores familiares. Em 2009 foram aprovadas 30.375 novas vagas a serem ofertadas por secretarias estaduais de educação de 13 estados. Os agricultores participantes recebem uma bolsa de R\$ 1.200,00 em 12 parcelas e têm de cumprir 75% da frequência. O curso, com duração de dois anos, é oferecido em sistema de alternância —intercalando tempo-escola e tempo-comunidade. O formato do programa é de responsabilidade de cada estado, de acordo com as características da atividade agrícola local. [http://portal.mec.gov.br/index.php?id=12306&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?id=12306&option=com_content&view=article), acesso em 7 de fevereiro de 2011.

A assistência médica na comunidade é inexistente. A realidade de descaso das autoridades se agrava ainda mais com o advento da transposição. Os moradores se queixam de que a poeira constante, resultado das freqüentes explosões e da movimentação de caminhões e máquinas para a abertura do canal, tem causado o aparecimento de doenças respiratórias. As externalidades negativas aqui se somam de forma grotesca. Não há unidade de atenção à saúde na comunidade e nem PSF, portanto, os moradores têm de se deslocar até as comunidades circunvizinhas para o atendimento. A transposição, como veremos, dificultou o acesso à comunidade, aumentando, por conseguinte, o tempo para o acesso ao serviço de saúde. Não se tem um quantitativo do resultado de tanto descaso, mas o próprio Relatório Antropológico aponta que a situação merece atenção urgente.

Em termos de saúde pública, segundo depoimento da agente de saúde e de moradores mais idosos, existem três situações facilmente percebíveis: a verminose em quase 100% das crianças, o alcoolismo entre os jovens e adolescentes e a hipertensão arterial entre os idosos. A Comunidade tem diagnosticado quatro casos da anemia falciforme e seis casos de deficiência mental. Esta condição torna necessário um trabalho de atenção à saúde, em Santana, a partir de uma especificidade local clínica e étnica (Oliveira Júnior, 2009).

É uma realidade que dificilmente mudará, caso os órgãos públicos não se coordenem para a implementação de unidade de saúde na comunidade, o que nunca foi medida de mitigação, pois é direito constituído. O PSF só se implementa com a construção do posto, que nunca veio. Enquanto isso, os moradores têm de se deslocar até Terra Nova, para assistência básica e para Salgueiro para casos mais graves e exames.

Com respeito à moradia, a substituição de casas de taipa, como ocorre em outras comunidades da região dentro da área de influência da transposição, tem sido feita aleatoriamente, sem consulta e aporte da comunidade, e sem valorização da mão-de-obra local. As casas de alvenaria (Figura 18) eram aguardadas com grande expectativa pela comunidade, porém, ao invés de construções “amplas e arejadas”, como sugere o Relatório Antropológico, o que se pode depreender *in loco* foi a insatisfação dos moradores com relação ao tamanho dos cômodos, ao formato da planta da casa, e da “quentura”

dentro do imóvel. O desrespeito à lógica comunitária na construção dos imóveis provocou a disseminação de “puxadinhos”, edificações de taipa ou vara e arame, para possibilitar a realização de tarefas domésticas ou a criação de animais. A coordenação do MI informa que as oito casas previstas para a comunidade de Santana foram concluídas pela empresa Prumo Engenharia, contratada pelo órgão.



**Figura 18 – Fotos de casas da comunidade quilombola de Santana**

Autor: Daniel Brasil  
Data: dezembro 2010  
Fonte: Acervo particular

Todo esse desarranjo, provocado pelos impactos destacados referentes à obra, mas também pelo passivo de negligência do Estado, gerou efeitos devastadores sobre a organização econômica e social da comunidade. Como a economia do território de Santana está sustentada, em grande parte, nas atividades agropecuárias, é aí onde se localizam os terminais nervosos desses impactos e do esquecimento histórico.

Dados do Relatório Antropológico atestam as atividades produtivas presentes na comunidade, à data de sua confecção, em 2009. “Planta-se feijão, milho, cebola, em maior parte, em áreas de baixios, e, caprinos e suínos, em campo aberto. (...) O plantio ocorre nas roças familiares. Estas, em geral estão localizadas em áreas de terra fértil e proximidade com a água” (Oliveira Júnior, 2009). Pelo Quadro 2, abaixo, referente ao detalhamento da produção e consumo no território de Santana, construído com a

comunidade na avaliação participativa de 2007, se podia visualizar, no entanto, outras tantas variedades cultivadas e aspectos da economia local. Arroz, abóbora, beterraba, manga, coentro, pimentão, dentre outras variedades eram indicadas, no referido quadro, como produzidas pela comunidade, e, junto com a criação, que era focada em caprinos e ovinos, mas também havia a presença de bovinos e suínos, com a manutenção de cavalos e burros, compunham um quadro de produção e consumo, que movimentava uma economia diversificada para os padrões da região.

PRODUTOS	COMPRAS	CONSUMO
Arroz	Arroz	Arroz
Abóbora	Abóbora	Abóbora
Beterraba	Beterraba	Beterraba
Manga	Manga	Manga
Coentro	Coentro	Coentro
Pimentão	Pimentão	Pimentão
Arroz	Arroz	Arroz
Abóbora	Abóbora	Abóbora
Beterraba	Beterraba	Beterraba
Manga	Manga	Manga
Coentro	Coentro	Coentro
Pimentão	Pimentão	Pimentão

PRODUTOS	COMPRAS	CONSUMO
Óleo	Óleo	Óleo
Açúcar	Açúcar	Açúcar
Sal	Sal	Sal
Margarina	Margarina	Margarina
Arroz	Arroz	Arroz
Feijão	Feijão	Feijão
Farinha	Farinha	Farinha
Batatinha	Batatinha	Batatinha
Peixe	Peixe	Peixe

**Quadro 2 – Quadro de produção, compra e consumo de alimentos e produtos da comunidade de Santana**  
 Autor: Lideranças da comunidade de Santana  
 Data: agosto de 2007  
 Fonte: Acervo particular

Em 2009, com 70% da obra concluída, as roças familiares deram lugar à especulação em torno da “fatura de água do canal”, segundo os moradores. Muitos agricultores abandonaram suas roças para

trabalhar em firmas ligadas à transposição, longe de sua comunidade, em localidades tão distantes quanto Petrolina e até mesmo em outros projetos de irrigação, em municípios baianos, em busca de lotes sorteados. Os jovens, sem acesso à informação em geral, e particularmente em relação à obra e às suas oportunidades reais e desvantagens veladas, são contratados pela empresa do canal e não acreditam mais na agricultura como modo de subsistência. Isso também ocasionou a diminuição da participação dos jovens na vida comunitária e foi verificado, pelos moradores, no período, que os índices de alcoolismo aumentaram drasticamente nessa faixa etária. Atribui-se também a essa realidade a fragmentação da identidade quilombola entre os jovens da localidade. Só o que se fala entre os agricultores, refletindo a desesperança com relação à certeza de que a tão esperada água não vem, é que “as terras estão cansadas”.

É verdade que a diversidade de cultivos, apresentada no Quadro 2, tem diminuído ao ponto de só se enxergar viabilidade econômica na monocultura, especialmente cebola, que tem desgastado as terras agricultáveis, particularmente por sua característica intensiva em agrotóxicos. Porém, como afirmam os moradores, “com água, tudo vai”. Enquanto a água não vem, o que está cansada aparentemente é a determinação dos jovens quilombolas que não vêm mais, por conta de todas as intervenções externas relacionadas, esperança no modo de vida tradicional. A dimensão do impacto ainda é mais perversa, quando se considera a contaminação, denunciada pelos moradores, das águas do Riacho pelo plantio predatório em outras regiões circunvizinhas.

Finalmente, o acesso à comunidade foi sempre um dos mais fáceis, segundo os moradores e outros quilombolas de diferentes comunidades da região. A 22 km de Salgueiro, com estradas de piçarra, mal conservadas, ou por Umãs, 9km, a partir da estrada de asfalto, a comunidade gozava de relativa facilidade de acesso, quando comparada a outras comunidades da região, como é o caso de Conceição das Crioulas, que fica a cerca de 60 km de Salgueiro, 43 km dos quais, em estrada de piçarra, mal conservada. Historicamente insularizada no seu território de resistência, mesmo com acesso relativamente melhor, a comunidade de Santana partilhava, quando estive lá em 2007, também de mais

esse dado de exclusão das populações quilombolas.

O Relatório Antropológico mencionado afirma que “o acesso ao território de Santana é feito pela estrada em leito natural que sai de Salgueiro no sentido da Vila Produtiva Rural -VPR Negreiros. A facilidade desta estrada na atualidade é pela manutenção que vem sendo feita pela empresa que trabalha nas obras do canal de transposição”. Nesse aspecto, diferentemente do que indica o referido Relatório, o que se constatou, presentemente, é que a VPR-Negreiros continua em péssimas condições. O canal modificou os acessos à comunidade, provocando a necessidade de utilização de desvios improvisados, conforme demonstrado na Figura 19. A empresa supracitada utiliza outra via, construída exclusivamente para o deslocamento de veículos da obra. Em 2009, pude constatar *in loco* que os quilombolas eram impedidos de transitar nessa via, quando fomos até mesmo intimidados por funcionários da empresa a nos retirarmos do local.



**Figura 19 – Fotos do acesso à comunidade quilombola de Santana**

Autor: Daniel Brasil  
Data: dezembro de 2010  
Fonte: Acervo particular

O que se pode depreender é que a transposição afetou ou aprofundou os impactos sobre os bens naturais, materiais, de ordem intelectual, e de ordem emocional da comunidade. Os impactos sobre os bens naturais, como foi descrito acima, foram tão significativos que deixaram o modo de produção e de sustento tradicional da comunidade nos estertores da subsistência. Em suma, a Caatinga

foi devastada em uma extensão de 17km em uma faixa de 450m. O Riacho Grande está contaminado, foi assoreado e desviado. O Serrote dos Pedros, elevação topográfica, símbolo do quilombo, perdeu para a transposição o posto de referência da comunidade. A criação extensiva de caprinos está inviabilizada, pois a água fica de um lado do canal e os animais do outro. A devastação da Caatinga fez com que animais silvestres, antes freqüentes, fugissem da localidade.

Os bens de ordem material, artefatos religiosos, utilitários de madeira, barro ou ferro, além de conquistas das comunidades, como as escolas e a capela, estão tão abandonadas quanto a cultura quilombola que definha à sombra da transposição. As rezadeiras, o conhecimento sobre a fauna e a flora locais, sobre os ciclos de chuva e seca, sobre o trato com os animais, bens intelectuais incomensuráveis da comunidade estão perdidos nos olhos dos anciãos que os jovens já não conseguem mais enxergar sob a poeira das máquinas e das explosões. O conhecimento tradicional ainda é valorizado por algumas lideranças, mas dificilmente praticado pela juventude, facilmente seduzida pelas promessas que nunca se cumprem de uma obra que nunca se conclui.

É com esforço que a comunidade tenta perpetuar seus bens emocionais. A mazurca é marca do quilombo, sendo dançada por um grupo de jovens que se apresenta em diversos festejos da região. Também está presente no São João de Santana, que faz parte da programação de festejos no município de Salgueiro, em homenagem ao Santo, como ilustra a Figura 20. A mazurca é um dos elementos que chama ao imaginário local a identidade quilombola e as tradições comunitárias. “É tanto que até hoje, tudo na Santana começa e termina com a mazurca”, reaviva uma moradora da comunidade, entrevistada durante o festejo, em junho de 2010. No entanto, cada vez menos jovens se interessam pela dança, atraídos pelos “ritmos modernos”, que vêm na boléia dos caminhões da obra. A tradição corre franco risco de se perder.



**Figura 20 – Foto da Mazurca**

Autor: Associação Caruaruense de Ensino Superior

Data: setembro de 2008

Fonte: Associação Caruaruense de Ensino Superior

## Soluções e a comunidade

O Relatório Antropológico, em cumprimento às exigências do PGA item 17, de responsabilidade do MI, sugere que sejam implementadas ações nas áreas de meio ambiente, geração de trabalho e renda, educação e cultura, associativismo, gênero e geração, no sentido da construção do desenvolvimento sustentável da comunidade, como base para o estabelecimento de medidas de mitigação da obra. Essas ações constituem um plano de desenvolvimento da comunidade, apresentado no Relatório.

No que se refere ao meio ambiente, o plano preconiza a elaboração de um programa de capacitação em convivência com o semi-árido, que contempla ações de educação ambiental, agricultura de sequeiro, produção agropecuária, manejo da Caatinga para preservação ambiental e produção de ração animal. A idéia gira em torno do estabelecimento de ações para controle das intempéries climáticas próprias da Caatinga. “Esperar por chuvas ou irrigação, como única solução para se criar ou plantar está aquém de qualquer projeto de sustentabilidade ambiental. A criação de suínos e aves sem nenhum planejamento é outra marca da prática local”, segundo o Relatório.

Para a educação, a sugestão é a de que se reconsidere o Programa de Nucleação que resultou no fechamento da escola de Santana. O antropólogo considera ser

fundamental o funcionamento da escola (ao menos do 1ª à 4ª série do ensino fundamental). Uma escola que represente os anseios e as necessidades dos alunos locais e trabalhe temas relacionados à cultura afro-brasileira e ao universo da comunidade: sua história, o meio ambiente, as políticas sociais relacionadas à questão quilombola. Neste processo de criar uma escola modelo deve primar pela inclusão de professores da própria comunidade no quadro funcional da escola. Neste processo de criar uma escola modelo deve primar pela inclusão de professores da própria comunidade no quadro funcional da escola (Oliveira Júnior, 2009).

A idéia está fundada na Carta de Princípios da Educação Quilombola, lançada, em 2008, pela Comissão de Comunidades Quilombolas de Pernambuco, no Anexo I, que tem como marcos a luta pela regularização dos territórios, o respeito aos espaços de aprendizado, a reafirmação da história de resistência e de identidade étnica, a participação da comunidade nos processos decisórios, e o desenvolvimento sustentável.

Com relação à saúde, as medidas sugeridas são bem práticas, orientadas, segundo o antropólogo por percepções diretas dos moradores. As ações se direcionam no sentido de trabalhar práticas profiláticas como contribuição da comunidade à saúde de seus moradores. Volta também a idéia de ativar uma rotina de atendimento médico na comunidade por meio do Programa Saúde da Família.

O Plano de Desenvolvimento, apresentado no Relatório, ainda prevê a ampliação dos níveis de geração de emprego e renda por meio de qualificação profissional e aproveitamento dos recursos naturais presentes no meio ambiente local; e recuperação e otimização dos equipamentos comunitários do quilombo (as duas escolas, as passagens molhadas e as estradas).

É claro que o Plano de Desenvolvimento não esgota as ações a serem empreendidas no território de Santana sejam relacionadas às necessidades de políticas públicas sejam dirigidas às medidas de mitigação. No entanto, o Plano oferece a possibilidade de um olhar conclusivo sobre a forma como as soluções para problemas do cotidiano e problemas impostos por fatores externos são empreendidas, à luz da discussão sobre as dificuldades de incorporação do conhecimento complexo-combinado das comunidades, da implementação de políticas públicas no seu território, da inserção dos quilombolas

dentro do quadro da sociedade brasileira, e de sua colocação nas prioridades de desenvolvimento do País. É esse o ponto de partida, portanto, para as conclusões desta dissertação.

## V – Conclusão: O mar virou Sertão

A realidade de exclusão dos quilombos demonstrada nas seções anteriores do presente trabalho atesta um quadro de profundo conflito de interesses no que se refere à ocupação do território, o que se traduz muito fortemente nas políticas públicas, sejam orientadas ao desenvolvimento ou à inclusão social e da diversidade, implementadas na região de Santana, que figuram potencialmente nos outros territórios quilombolas pelo País. O Estado reconhece de um lado a dívida histórica que tem para com as comunidades quilombolas, mas ainda se move muito lentamente para conseguir atender às demandas represadas por políticas públicas, sejam de caráter universal ou específico, tropeçando em interesses econômicos e sociais contrários, e em procedimentos tanto inadequados quanto pouco inclusivos para o atendimento das necessidades dessas populações, garantido constitucionalmente.

Nesse sentido, não se está muito longe no Brasil do Estado multipluricultural que descreve Walsh (2002). Há uma dificuldade latente de se promover abordagens interculturais não somente para o privilégio ou prerrogativa das comunidades quilombolas e outras populações tradicionais, mas em benefício de toda a sociedade brasileira. A homogeneização das abordagens em políticas públicas segue a direção de uma modernidade que Toledo e Barrera-Brassols (2008) indicam deteriorar a memória biocultural dessas comunidades, patrimônio incomensurável da sociedade brasileira e mundial. A combinação unidirecional simplifica a complexidade dos conhecimentos, expressada na fragmentação das identidades, da lógica organizativa das comunidades, de suas estratégias de vida e de sua cultura, e representa uma inserção subalterna dos quilombos nessa modernidade, que implica na combinação de conhecimentos desde posições assimétricas.

Nesse diapasão, ainda se perpetuam relações de poder próprias da colonialidade que salientou Quijano (2002), materializadas nos procedimentos de interface com as comunidades. É necessário repensar a posição dos gestores públicos nessas interfaces que são caracterizadas *a priori* por

assimetria, como evidencia Long (1989). O desenvolvimentismo que aproxima à compreensão Sikkink (1994), dentro de uma roupagem de mercado, entranhada de neoliberalismo, ainda permeia essas interfaces e condiciona os modelos de desenvolvimento pensados alhures das comunidades.

Essas posições assimétricas são ainda mais centrífugas quando se soma ao cenário a presença de empreendimentos que concorrem com o território das comunidades, particularmente para a extração de recursos naturais. Aqui se acirram os efeitos danosos da contradição explícita entre as políticas para os quilombolas e os imperativos de desenvolvimento que se interpõem a esses sujeitos, que são afetados diretamente e estão à margem do processo decisório desse próprio desenvolvimento. Outro ponto importante é que são territórios que vivem constantemente sob o signo do que Peluso e Watts (2001) classificam de períodos de transição. A incipiente assunção de direitos que a luta dos quilombolas deu início carrega consigo também o impulso a uma reorganização das relações sociais nas regiões onde se localizam, que por si só já são fontes de tensão.

Não têm o *Necessário*, que lhes foi prometido em políticas públicas que pouco foram implementadas; não fazem parte do *Possível*, pois continuam excluídos, mesmo no modelo sócio-econômico alternativo de Vizentini (2005), que visiona o governo atual; e lhes é imposto, por fim, o *Impossível*, em forma de desenvolvimento e progresso, perante os quais representam um entrave, ao invés de beneficiários.

No estudo de caso que fundamenta esta dissertação, pode-se perceber que o *Necessário* ainda está muito longe de se tornar realidade. Não se pôde constatar a implementação de sequer uma das ações que compõem o Programa Brasil Quilombola na comunidade. As demandas históricas por educação, saúde, moradia e saneamento vem compondo, por demanda da comunidade, a pauta do Programa Básico Ambiental, referente às medidas de mitigação de impacto da transposição do rio São Francisco, conforme destacado no Plano de Desenvolvimento, peça do Relatório Antropológico (Oliveira Júnior, 2009). Como ações de mitigação, destarte, se reafirma novamente que essas não podem se

constituir como substitutos de políticas públicas. Todas as ações destacadas no Plano, são ao todo ou parte de políticas públicas que se pode facilmente identificar na relação apresentada no capítulo 1 do presente trabalho.

Outra faceta é a assunção de que as comunidades são responsáveis quase que exclusivas pelo seu desenvolvimento. “A figura da liderança comunitária que terá papel decisivo no processo de condução do grupo e negociação com as organizações responsáveis socialmente pelo desenvolvimento” (Oliveira Júnior, 2009), brada o Plano de Desenvolvimento para a comunidade, contido no mencionado Relatório Antropológico. Ao passo que é fácil concordar com o que está no texto do Plano, no sentido de que o “empoderamento devolve poder e dignidade a quem desejar o estatuto da cidadania, e principalmente a liberdade de decidir e controlar o seu próprio destino com responsabilidade e respeito ao outro” (Oliveira Júnior, 2009), fica mais complexo assumir que a comunidade conseguirá absorver “o débito social das instituições políticas e estatais” (Oliveira Júnior, 2009). Esse débito, segundo o Relatório, “diminui à medida que seus agentes desenvolvam ações e condutas de efetiva participação e mudança sociais” (Oliveira Júnior, 2009). No entanto, no Plano de Desenvolvimento apresentado não figuram ações práticas, que possam implementar os direcionamentos indicados indistintamente. Onde estão os responsáveis pela implementação do Plano? Quando serão iniciadas as ações daí advindas? Quanto custará todo esse esforço? Por onde se vai começar e aonde se quer chegar? São perguntas preliminares para o estabelecimento de ações reais, que insiram a comunidade dentro do que pode ser considerado *Possível* de acontecer.

Normalmente, nos estudos de impacto ambiental e, no processo de negociação com as empresas, são estabelecidas medidas mitigadoras que se diferenciam de várias maneiras: 1) de acordo com sua natureza – preventiva ou corretiva; 2) quanto à fase do empreendimento em que deverão ser adotadas – implantação, operação, desativação e acidentes, 3) quanto ao fator ambiental a que se aplicam – físico, biológico ou sócio-econômico; 4) em relação ao prazo de permanência de sua aplicação – curto, médio ou longo; 4) de acordo com a responsabilidade por sua implantação – do empreendedor,

do poder público ou de outros, para os quais serão especificadas claramente as responsabilidades de cada um dos envolvidos; 5) quanto à sua exeqüibilidade – meios, recursos, tecnologia, etc.

Deverão ainda ser mencionados os impactos adversos que não poderão ser eliminados ou evitados, bem como as propostas para as medidas compensatórias. Do referido Relatório, não se pode depreender o estabelecimento de medidas mitigadoras nessa direção. Da conversa com a coordenação dos programas básicos ambientais relacionados à transposição tampouco se verificou a existência de ações nesse diapasão. O que se pôde identificar foram esforços de compensação pontual pela ausência das políticas públicas mencionadas, os quais também têm dificuldade de implementação, conforme se destacou no presente trabalho, senão por outras causas mas pela complexidade temática que lidam, própria do escopo das políticas públicas que deveriam ser destinadas a essas populações.

O *Impossível* que era o mar virar sertão, aconteceu na região. A promessa de que um mar de água ia chegar a Santana, conduzida por um canal fantástico, iria mudar a cara da comunidade, conforme anunciavam os técnicos do MI. Aquele Sertão já era mar para muitos dos santanenses e para muita gente de fora do quilombo, interessadas na riqueza que a água traria àquelas terras, quando foi anunciado que tudo aquilo só foi um sonho, e um sonho sonhado somente pelos quilombolas. A água não viria, porque como os quilombolas não percebiam que, se o recurso fosse distribuído a todos no curso do canal, não haveria como enviá-lo para onde era necessário realmente? O incrível é que no curso desse processo, somente se passaram um par de anos para que os olhos dos quilombolas de Santana se enchessem de vida e água e murchassem com a poeira das obras. As promessas de muita água deram lugar a uma descrença generalizada. Essa descrença afetou não somente as expectativas em relação a um mar de possibilidades que a água traria para mudar a cara da comunidade, mas também a viabilidade das alternativas de desenvolvimento construídas historicamente. Assim, os quilombolas de Santana se aproximam muito do processo que acontece com os agricultores de Santa Rita de Cássia, à medida que nem podem acessar as soluções de desenvolvimento da modernidade e perdem cada vez mais contato com práticas alternativas tradicionais. O mar virou Sertão, daquele mais seco que João Cabral poderia

descrever.

A notícia, de março de 2011, da coordenação de programas básicos ambientais do MI de que a água vai chegar por meio de um ramal à comunidade de Santana, não somente atesta a inconsistência das decisões do órgão com relação ao destino de uma comunidade. Elas são também um atestado da dificuldade de incorporação da voz e conhecimento dos quilombolas no âmbito das políticas, programas, projetos e ações que se destinam a eles próprios seja por ações específicas ou universais. O mesmo técnico que, em 2007, dizia que ia ter água para a comunidade, é o que, em 2009, disse que não era possível, por razões lógicas e técnicas que escapavam ao entendimento da população local, a água chegar a Santana. Provavelmente será ele mesmo quem irá felicitar à comunidade a expectativa de instalação do referido ramal. Descritas assim, em menos de um parágrafo, as decisões tomadas longe da comunidade, partem de planos e projetos com interesses alhures, soam quase que administrativas, naturais e, quiçá, coerentes.

Tendo esse cenário como dado mais concreto hoje, calcado nas informações que foram geradas a partir desta dissertação, é possível tecer algumas conclusões sobre a transposição do São Francisco na comunidade de Santana. As conclusões apontadas cabem em uma mão, mas podem oferecer uma baliza para as reflexões acerca dos das interfaces entre imperativos de desenvolvimento e as políticas públicas para comunidades remanescentes de quilombos. Uma primeira conclusão é que o técnico do MI, assim como os técnicos de outros órgãos governamentais, não é, necessariamente, um sujeito mal-intencionado, preconceituoso e reacionário, no que se refere à comunidade de Santana e à causa quilombola. Também não fazem parte *a priori* desse grupo odioso aqueles que dizem aos técnicos o quê fazer no território, pois para cada projeto e programa baliza-se em uma política a ser seguida. E como se pôde ver nesse trabalho não há posicionamento explícito em políticas públicas contrário às comunidades quilombolas, apesar de seus críticos serem cada vez mais ferozes no universo no qual gravitam essas políticas.

O quê se pôde verificar de forma contundente, na análise empreendida nesta dissertação, foi a desconsideração das realidades específicas das comunidades quilombolas desde o planejamento dessas políticas. Como a política é o que dá base para o programa, o projeto e outras ações governamentais direcionadas ou não às comunidades quilombolas, seria extraordinário se esperar do técnico, que não tem como público direto os quilombos, apreender de forma dinâmica o seu contexto específico e transformar isso em ação pública eficiente. Adicionalmente, no único programa que se tem notícia, direcionado especificamente às comunidades quilombolas, o PBQ, há uma enorme carência de recursos humanos e de força política para a articulação institucional que demandam as ações a serem empreendidas no âmbito do Programa. É difícil de se esperar, portanto, que se tenham parâmetros adequados que possam redundar em mecanismos e em material humano qualificados para atender as complexidades inerentes à execução das políticas públicas destinadas a essas comunidades. Essa talvez seja a principal dificuldade do atendimento das reivindicações dessa população brasileira.

Uma segunda conclusão é a de que a visão de que os moradores da comunidade de Santana são pontos fora da curva das políticas estruturantes do desenvolvimento nacional, alheios a uma modernidade que aparentemente está à mão de todos, é estereotipada e reacionária. Fora estão, em verdade, os santanenses é do escopo das políticas públicas sejam específicas ou universais, como se pôde verificar, mais particularmente no estudo de caso, mas também no quadro geral sobre as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil, apresentados nesta dissertação.

A modernidade que chega para combinar com seus conhecimentos comunitários é aquela processada na medida do *Possível*, não atende o *Necessário*, e faz viver o *Impossível*. Como foi constatado nesta dissertação o interlocutor dessa modernidade para a comunidade é muitas vezes, o fazendeiro, que tem interesse nas terras do quilombo; o empreiteiro, que tem interesse na construção do canal; o projetista, que tem interesse no projeto; a autoridade local, que tem interesse no município; e o governo federal que tem até interesse na comunidade, o PBQ como exemplo, mas só conseguiu, até o momento, conversar com ela por meio de seu braço desenvolvimentista.

Uma terceira conclusão que se chega, portanto, é que a combinação oferecida é muito pobre. Viu-se que há esforços válidos, como o trabalho do CCLF e do Programa Saberes da Terra, mas a maioria

dos contatos estabelecidos são com indivíduos ou instituições que mantêm seus interesses fora da comunidade. Não chegaram pontos de cultura, a escola continua em frangalhos, os programas de etnodesenvolvimento não foram implementados e o que se aventa como solução presente para os anseios da comunidade são as medidas de mitigação, as quais serão, quando forem, novamente implementadas por empreiteiros, projetistas, e o braço desenvolvimentista do governo.

É patente que a natureza dessas interfaces realmente importa. A quarta conclusão deste trabalho, pela observação na comunidade de Santana, e derivada dos estudos de Long (1989), é que, oferecidas condições de combinação de conhecimento válidas, há a possibilidade de se estruturar um desenvolvimento sustentável na comunidade. Isso foi verdade historicamente e é verdade nas interfaces hoje com a mencionada organização não governamental e o referido programa, interessados na comunidade. Como destacado, essas interfaces foram muito poucas e descontínuas. Daí a necessidade, novamente, de um aporte sistemático às essas interfaces, o que somente poderia se concretizar por meio de políticas públicas.

Por último, ficou evidente que, o nível de organização comunitária, mas também política, infere na forma como essas combinações são efetivadas. Em Santana, como destacado, os impactos da transposição se sentiram de forma atroz no processo identitário e, conseqüentemente, no processo de organização da comunidade em torno da luta pela efetivação de seus direitos, particularmente a titulação de seu território. Em outras comunidades da região, também na área diretamente atingida pela transposição, como é o caso de Conceição das Crioulas, que se localiza no mesmo município, observa-se que os impactos foram significativos, mas a comunidade teve capacidade maior de voz nas decisões sobre as medidas de mitigação de impacto, levadas a cabo na comunidade pelo empreendedor; o processo identitário pouco sofreu fragmentação e a comunidade continua unida em torno da luta pela efetivação de seus direitos, que teve uma vitória significativa, em 2009, com a expedição do Decreto de Desapropriação por Interesse Social, relativo ao território da comunidade<sup>78</sup>.

Verificou-se que os períodos de transição, que sublinham Pelluso e Watts (2001), estão presentes em Santana, como também em outros quilombos da região, e se acirram quando a comunidade se organiza em torno de sua luta identitária. Mas também é verdade que a organização

---

<sup>78</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12321.htm)

comunitária, em torno da sua luta política, produz maior capacidade de interfaces melhor qualificadas. Em cenários de extração de recursos naturais, há uma assimetria ainda maior e as relações de poder impulsionam para a fragmentação das identidades. Algumas vezes, é a própria organização comunitária que se posiciona como última barreira à sua dissolução.

Quando essas relações de poder puderem incluir como paradigma para suas interfaces aquelas dos quilombolas, talvez se possa começar a tornar real o mar de possibilidades que os imperativos de desenvolvimento e as políticas públicas destinadas a essas populações prometeram concretizar. Enquanto isso, o que se vê é que a região continua sendo o outro lugar ou o lugar do outro e que o mar permanece no imaginário quase messiânico dos seus habitantes. Mais esse mar virou Sertão.

## VI - Referências Bibliográficas

**ALMEIDA, Alfredo W. B. de. Povos e comunidades tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência** In: Conflitos no campo Brasil 2009. CPT. São Paulo: Expressão Popular, 2010, 200p.

\_\_\_\_\_. **Os Quilombos e as Novas Etnias.** In: O'Dwyer, Eliane Cantarino. Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. **Nas Bordas da Política Étnica: os quilombos e as políticas sociais** In: Territórios Quilombolas: reconhecimento e titulação de terras. Florianópolis: Boletim Informativo do NUER/UFSC, 2005, Vol. 2. número 2.

\_\_\_\_\_. **Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio- uso comum e conflito.** In: HÁBETTE, J., CASTRO, E. (orgs.). Na trilha dos grandes projetos. Belém: NAEA/UFPA, 1989.

**Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minisa gerais e Espírito Santo (APOIME). Relatório Denúncia:** povos indígenas do Nordeste impactados com a transposição do Rio São Francisco. 2008

**ANDRADE, R. M. T. The Third Bank of the Lower Sao Francisco River: culture, nature and power in Northeast Brazil 1853-2003.** 2006. Tese (Doutorado em Energy and Resources) - University of California Berkeley, Berkley, Califórnia.

**ARRUTI, José Maurício. Mocambo: Antropologia e História do processo de formação quilombola.** Bauru: Prêmio EDUSC ANPOCS, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório parcial de caracterização da Comunidade Negra da Ilha da Marambaia.** Rio de Janeiro: KOINONIA - Presença Ecumênica e Serviço, janeiro de 2002.

**BALDI, César. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação** In: FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (orgs). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

**BARRETTO, Nelson R. A Revolução Quilombola.** Editora Artpress. 2007.

**BARTH, Frederik. Os grupos étnicos e suas fronteiras.** In: \_\_\_\_\_. O Guru, o Iniciador e Outras Variações Antropológicas. Tradução de J.C. Comerford. Rio de Janeiro: Ed. Contracapa, 2000 [1969]

**BERNARDINO, Joaze. Ação Afirmativa e a Rediscussão do Mito da Democracia Racial no Brasil.** Brasília: Estudos Afro-Asiáticos, Ano 24, nº 2, 2002, pp. 247-273

**BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política,** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) , 1ª ed., 1998.

**BRASIL, Daniel R. O Setor Elétrico em Perspectiva: globalização, governabilidade em política setorial.** 2002. (Monografia em Relações Internacionais) Departamento de Relações Internacionais, UnB.

- BRASIL**, Daniel R.; **GUIDUCCI FILHO**, Edson; **SOUZA**, Bárbara O. **Semente Crioula, Resistência Quilombola**: construção da soberania alimentar na Caatinga. Brasília: CIDA, 2007.
- CARDOSO DE OLIVEIRA**, Roberto. **Identidade, Etnia e Estrutura Social**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. 1976.
- CARNEIRO DA CUNHA**, Manuela. **Antropologia do Brasil**: mito, história e etnicidade. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.
- Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco. Sertão Quilombola**: a formação dos quilombos no sertão de Pernambuco. Olinda: Ministério do Desenvolvimento Social. Governo do Estado de Pernambuco. 2008.
- CHESNEAUX**, Jean. **Modernidade e Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CORREA**, Gabriel Siqueira. **A Lei 10.639 e o Conteúdo sobre Quilombos nos Livros de Geografia**: para uma análise além da crítica. Porto Alegre: XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. 25 a 31 de julho de 2010.
- CRUZ**, Levy. **Democracia Racial, uma Hipótese**. In: Trabalhos para a Discussão. 128/2002. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Agosto, 2002
- DERBY**, O.A. **Geology of the Rio São Francisco, Brazil**. Journal of Science. 3ª Edição. Série XIX. Scientific Intelligence: 1880.
- FERNANDES**, Florestan. **O Negro no Mundo do Branco**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.
- FIGUEIREDO**, André Luiz Videira de. **A Retórica da Reação**: a questão quilombola na imprensa brasileira. Contexto Quilombola, Ano 3 - Nº 11. Julho de 2008.
- FILGUEIRAS**, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- FIORI**, José Luís. **Os Moedeiros Falsos**. Petrópolis, Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. **O Consenso de Washington**. Palestra. Brasília: Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.
- FLEURI**, Reinaldo Matias. **Multiculturalismo e interculturalismo nos processos educacionais**. Florianópolis: UFSC, 2000.
- FREYRE**, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933, 517p.
- FRY**, Peter. **A persistência da raça**: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, 350 p.
- FUKUYAMA**, Francis. **The End of History and the Last Man**. Penguin, 1992.
- GADOTTI**, Moacir. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Peirópolis, 2001.
- GRAU**, Nuria C. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998, 296 p.

- GUIVANT, Julia S. Heterogeneidade de Conhecimentos no Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia, v.14, n.3, p.411-446, 1997
- HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. Empire.** Harvard University Press, 2000.
- HARTOG den, A.P., STAVEREN van, W.A., BROUWER, I. D. Manual for social surveys on food habits and consumption in developing countries.** The Netherlands: Pudoc Wageningen, Margraf Verlag, 1995.
- HASENBALG, Carlos A. 1998. Relações raciais no contexto nacional e internacional.** In: \_\_\_\_\_, MUNANGA, Kabengele, SCHWARCZ, Lilia Moritz. Estudos e Pesquisas; Racismo – perspectivas para um estudo contextualizado da sociedade brasileira. Niterói: Universidade Federal Fluminense, p. 9-41.
- HUNTINGTON, Samuel. O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial.** Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- JARA, Carlos J. A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1998, 316 p.
- KUHN, Thomas S. A Estrutura das Revoluções Científicas.** 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. 262 p.
- LEITÃO, Karina O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do País.** 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP, São Paulo, 285p.
- LEITE, Ilka Boaventura. Território negro em área rural e urbana: algumas questões.** In: \_\_\_\_\_. (org.) Terras e territórios de negros no Brasil. Textos e Debates. Publicação do Núcleo de Estudos sobre Identidades e Relações Interétnicas. Florianópolis: UFSC. Ano I, nº 2, 1990.
- LEONHARDT, M. Conflict analysis for project analysis and management.** Eschborn: GTZ, Division 43, 2001.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes.** Curitiba, Letra da Lei, 2009.
- LÉVI-STRAUSS, C. El Pensamiento Salvaje.** México: Fondo de Cultura, 1962.
- LIMA, N. T. Um sertão chamado Brasil. Intelectuais e representação geográfica da identidade nacional.** Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ/UCAM, 1999.
- LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade.** Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.
- LONG, Norman. UNESCO Background Paper on Interface Analysis.** UNESCO: Outubro 1999.
- MAGGIE, Yvonne. Uma nova Pedagogia Racial?** São Paulo: Revista USP, n.68, p. 112-129, dezembro/fevereiro 2005-2006.
- MAGNÓLIO, Demétrio. Uma Gota de Sangue - História do Pensamento Racial.** São Paulo: Editora Contexto, 2009.

- MATTOSO**, Katia de Queiros. **Ser escravo no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- MAUSS**, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Cosac Naif, 2005.
- MELLO**, Anderson da Costa. **A Experiência do grupo Executivo Interministerial de Alcântara - MA na construção de um ambiente participativo e cooperativo**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- MELO**, Paula Balduino de. **Práticas produtivas e políticas públicas: uma experiência quilombola no Vale do Ribeira/SP**. 2010. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- MORIN**, Edgar. **Introduction à la pensée complexe**. Paris: ESF éditeur, 1990.
- NASCIMENTO**, Abdias do. **O Quilombismo**. 2ªed. Rio de Janeiro: Fundação Palmares/OR Editor Produtor Editor, 2002.
- NETO**, João Cabral de Melo. **Obra completa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1994.
- NUNES**, Margarete Fagundes. **O Local e o Global nas Políticas de Identidade: Gênero e Etnicidade nos Processos Identitários: reconfigurações da “cultura” e do “político” na contemporaneidade**. Florianópolis: UFSC. 2007.
- O'DWYER**, Eliane Cantarino. (Org.). **Terra de Quilombos**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia – ABA, 1995. p. 1-2.
- OLIVEIRA JÚNIOR**, Geraldo Barboza. **Relatório Antropológico da Comunidade Remanescente de Quilombo de Santana – Salgueiro – PE**. Item 17 – Projeto Básico Ambiental. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Ministério da Integração: 2009.
- PACHECO**, Tânia. **Terra/Território: desafios jurídicos e políticos em movimento(s)**. Palestra. João Pessoa: Dignitatis/INCRA, 20/08/2010.
- PELUSO**, N., **WATTS**, M. **Violent Environments**. Ithaca: Cornell University, 2001.
- PEREIRA JÚNIOR**, Davi. **Quilombos de Alcântara: Território e conflito**. Manaus: FUA, 2009.
- PEREIRA**, Carmela Morena Zigoni. 2008. **Conflitos e identidades do passado e do presente: política e tradição em um quilombo na Amazônia**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- PRATES**, Daniela Magalhães. **A alta recente dos preços das commodities**. São Paulo: Revista de Economia Política, Vol.27, no.3. Julho/Setembro, 2007.
- QUIJANO**, Aníbal. **Colonialidade, poder, globalização e democracia**. Novos Rumos. Ano 17. nº 37, 2002
- \_\_\_\_\_. **“Prólogo”** In: Mariátegui, José Carlos. 7 Ensayos de Interpretacion de la Realidad Peruana. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1995 (Primera Edición de 1979). Reeditado como Livro em: Reencuentro Y Debate, Una Introduccion a Mariátegui. Lima: Mosca Azul Editores, 1981

- \_\_\_\_\_. **Modernidad, Identidad y Utopia en America Latina.** Lima: Sociedad e política Ediciones, 1988.
- RINALDI**, Doris. **A Terra do Santo e o Mundo dos Engenhos:** estudo de uma comunidade rural nordestina. Rio de Janeiro: Paz e Vida, 1979.
- ROCHA**, G. **O Rio de São Francisco: Factor Precípua da Existência do Brasil.** Brasileira. Bibliotheca Pedagógica Brasileira. Série 5.a, vol. 183. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940.
- ROSTOW**, W.W. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto.** Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SACHS**, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** 2 Edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SAID**, Eduard W. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente.** Companhia das Letras. 1997.
- SALES**, Ronaldo. **República e Racismo Institucional: racismo cordial, autoritarismo e patrimonialismo,** Palestra apresentada no Seminário Programa de Combate ao Racismo Institucional: uma experiência exitosa de cooperação internacional. Brasília: Palácio do Itamaraty, 2007.
- SANTOS**, Boaventura. **La reinvencción del Estado y el Estado plurinacional.** Cochabamba: Bolivia, 2007, p. 9-19.
- SANTOS**, M., **SILVEIRA**, M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI.** 13ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.
- SEGATO**, Rita Laura. **La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa em tiempos de políticas de la identidad.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- SIKKINK**, Kathryn. **Ideas and Institutions: developmentism in Brazil and Argentina.** Ithaca, New York, and London: Cornell University Press. 1991.
- SOUZA**, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro.** 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília. 204 f.
- SOUZA**, Vânia Rocha F. de Paiva e. **Conceição das Crioulas, Salgueiro (PE).** In: O'DWYER , Eliane Cantarino (Org.). Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- TATAGIBA**, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. cap. 3, p. 47-103.
- TOLEDO**, Victor M. e **BARRERA-BASSOLS**, Narciso. **La Memoria Biocultural: La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales.** Barcelona: Icaria Editorial, 2008.
- VASCONCELOS** José, **La Raza Cósmica.** Mexico D.F.: Espasa Calpe, S.A., 1948, 47-51.

**VIANA, Cristine. Conflitos Socioambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco. 2005.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

**VICENTINI, Albertina. O Sertão e a Literatura.** Sociedade e Cultura. 1 (1): 41-45, janeiro/julho de 1998.

**VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula uma década de política externa (1995-2005).** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005

**WALLERSTEIN, Immanuel. The Modern World System.** Nova York: Academic Press, 1980, v.2.

**WALSH, Catherine. (De) construir la interculturalidad: consideraciones criticas desde la politica, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador.** In: FULLER, Norma. Interculturalidad y Política. Desafios y posibilidades. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en Perú, 2002, pp. 115-142.

**WATTS, M.J. Silent Violence: Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria.** Berkeley: University of California Press, 1983.

## Documentos Oficiais

**BRASIL.** Artigo 68 da Constituição Federal – 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

**BRASIL.** Artigo 215 da Constituição Federal – 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

**BRASIL.** Artigo 216 da Constituição Federal – 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

**BRASIL.** Lei 8.662 de 07 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 de junho de 1993.

**BRASIL.** Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2010.

**BRASIL.** Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de setembro de 2001.

**BRASIL.** Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 de novembro de 2003.

**BRASIL.** Instrução Normativa Nº 20, de 19 de setembro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 de setembro de 2005.

**BRASIL.** Decreto de 20 de novembro de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 de novembro de 2009.

**BRASIL.** Edital de 25 de janeiro de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 31 de janeiro de 2011.

**BRASIL.** Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Ministério da Integração. Julho de 2004.

**BRASIL.** Relatório de Atividades das Audiências Públicas, Salgueiro-PE. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. IBAMA. Fevereiro 2005.

**BRASIL.** Instrução Normativa do INCRA/MDA, de 20 de outubro de 2009, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de outubro de 2009.

**BRASIL.** Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Diário da República Federativa do Brasil, 8 de fevereiro de 2007.

**BRASIL.** Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que recepciona a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 20 de abril de 2004.

**BRASIL.** Portaria do INCRA nº 307, 22 de novembro de 1995. INCRA/MDA.

**BRASIL.** Decreto de 19 de maio de 2004, publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 20 de maio de 2004.

**BRASIL.** Relatório de Gestão do Exercício de 2009. Prestação de Contas Anual. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR). Março de 2010.

**BRASIL.** Norma de Execução Conjunta nº 2. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MDA). 12 de abril de 2010.

## Fontes na Internet

<http://www.brasil.gov.br/pac>

<https://www.pac.gov.br/>

<http://www.planalto.gov.br/seppir>

<http://www.cclf.org.br>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://mre.gov.br>

<http://mma.gov.br>

<http://mme.gov.br>

<http://mda.gov.br>

<http://mds.gov.br>

<http://incra.gov.br>

<http://mte.gov.br>

<http://www.in.gov.br>

<http://www.ana.gov.br>

<http://www.palmares.gov.br>

<http://www.conaq.org.br>

<http://www.cpisp.org.br>

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

## VII - Anexos

### Anexo I



SECRETARIA EXECUTIVA  
Associação Quilombola de Conceição das Crioulas  
Vila de Conceição das Crioulas, s/nº  
Salgueiro : Pernambuco | CEP : 56.000-000  
Fone/fax : 87 3946.1011  
E-mail : quilombosdepernambuco@yahoo.com.br

Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco

#### CARTA DE PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA

Este documento retrata o entendimento da Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas em Pernambuco sobre a educação escolar que queremos.

É resultado de uma consulta em várias de nossas comunidades e encontros de educadores e educadoras quilombolas durante os anos de 2007 e 2008, quando juntos discutimos a escola que temos e a escola que queremos.

Entendemos que somos comunidades étnicas, com modos de vida, costumes, tradições, lutas e saberes diferentes da sociedade envolvente. Nossa principal luta é pela conquista de nossos territórios tradicionais.

Por isso a nossa escola deve ser pensada do nosso jeito, como instrumento de nossa luta pelo território, na valorização da nossa identidade étnica e dos saberes e histórias transmitidas pelas pessoas mais velhas, buscando a melhoria de vida para cada quilombo.

Deste modo segue abaixo nossas primeiras reflexões sobre a escola que queremos, para ser amplamente discutida, aprofundada e ampliada por todas as comunidades quilombolas de Pernambuco e com o movimento quilombola.

A educação escolar que queremos:

1. Uma educação escolar que fortaleça e participe da luta pela regularização dos nossos territórios tradicionais;

2. Que seja presente e participativa na vida da comunidade, reconhecendo e respeitando todos os espaços onde nossas crianças e jovens aprendem e se educam, como na roça, na pescaria, nas festas tradicionais, nas reuniões comunitárias, nos terreiros das casas das pessoas mais velhas;
3. Que reafirme nossa história de resistência, nossa identidade étnica, nossos saberes e nosso jeito próprio de ensinar e aprender;
4. Que os professores e as professoras sejam quilombolas da própria comunidade, engajados na luta e pesquisadores da sua história;
5. Que seja garantida formação específica e diferenciada para os professores e as professoras quilombolas;
6. Que o currículo seja elaborado pela própria comunidade garantindo os conteúdos específicos de cada quilombo e a interculturalidade.
7. Que eduque para o cuidado com o meio ambiente e com o patrimônio cultural presente em nossos territórios;
8. Que esteja voltada para o desenvolvimento sustentável de nossas comunidades, para que nossa juventude permaneça em seu território tradicional garantindo a continuidade da nossa existência e das nossas lutas;
9. Que o modelo de gestão e funcionamento seja de acordo com o jeito de ser e de organizar de cada quilombo;
10. Que a merenda seja de acordo com a cultura alimentar de cada quilombo;
11. Que tenha material didático escrito e ilustrado pelo povo quilombola.
12. Estrutura física adequada ao jeito de ser e a geografia de cada quilombo, observando o cuidado com o meio ambiente;
13. Que seja garantida uma legislação específica para educação escolar quilombola, que nos assegure esse direito e principalmente que seja elaborada com a participação do movimento quilombola;
14. Que seja garantida a participação dos quilombolas através de suas representações próprias em todos os espaços deliberativos, consultivos e de monitoramento da política pública e de demais temas que nos interessa diretamente, conforme reza a legislação em vigor Convenção 169 da OIT;
15. Que qualquer organização seja governamental ou não governamental respeite a nossa autonomia e nos consulte sobre qualquer projeto, ação, evento que afete diretamente a nossa vida.

Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco, Núcleo de Educação, março de 2008.