UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FREDERICO MENINO BINDI DE OLIVEIRA

Mobilizando Oportunidades:
estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola

São Paulo
2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Mobilizando Oportunidades:
estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola

Frederico Menino Bindi de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a.Dr^a. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
2009

Mobilizando Oportunidades:
estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola

EXEMPLAR REVISADO

FREDERICO MENINO BINDI DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: 01/09/2009

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. **Maria Hermínia Tavares de Almeida** - ORIENTADORA
Instituição: Departamento de Ciência Política (FFLCH/USP)

Profa. Dra. **Lilia Moritz Schwarcz**
Instituição: Departamento de Antropologia (FFLCH/USP)

Dra. **Vera Schattan R. Pereira Coelho**
Instituição: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

De acordo - Eu, Maria Hermínia Tavares de Almeida, orientadora do agora mestre Frederico Menino Bindi de Oliveira, estou de acordo com esta versão revisada de sua dissertação de mestrado e autorizo seu arquivamento na biblioteca da FFLCH bem como sua publicação no Portal de Teses da USP.

São Paulo, 01 de novembro de 2009.

*À minha mãe Eliete,
por me fazer eterno Menino.*

Resumo

Por décadas esquecidos ou relegados aos livros de História, os **quilombos** voltaram a figurar no cenário político nacional. Desde o final da década de 1980, com a inauguração de direitos especiais para os *povos tradicionais*, a “questão quilombola” passou a ser amplamente discutida em círculos acadêmicos, nos meios de comunicação e, principalmente, no interior de esferas institucionais do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. À medida que cresceu o interesse das autoridades pela temática, cresceu, também, um movimento social inédito e que, embora surgido há poucos anos, hoje abrange todo o território nacional.

A emergência, expansão e os traços particulares deste movimento levaram inúmeros autores a questionarem: *o que é o recente movimento social quilombola?*

Motivado pela mesma indagação, este trabalho dialoga com parte das teses e argumentos existentes, mas procura oferecer uma interpretação alternativa ao movimento quilombola. Após realizar uma ampla revisão sobre as “Teorias dos Movimentos Sociais”, a dissertação se apropria de duas ferramentas analíticas essenciais para explicar a atual mobilização dos quilombos. De um lado, são investigadas as maneiras pelas quais dinâmicas e trajetórias institucionais particulares edificaram novas *oportunidades políticas*, as quais favoreceram - e continuam favorecendo - a ação coletiva quilombola. De outro, apoiando-se no caso da organização política dos quilombos no Estado de São Paulo, são analisadas as *estruturas de mobilização* deste movimento, suas estratégias de atuação e de que maneira tais estruturas acabam influenciando na criação de novas oportunidades políticas.

Apesar de tratadas de modo separado no início, *estruturas de mobilização* e *oportunidades políticas* compõem um argumento integrado. Em linhas gerais, a tese defendida aqui é de que a recente mobilização social quilombola no Brasil é resultado de uma combinação equilibrada de fatores estruturais, conjunturais e estratégicos. Argumenta-se que, mais do que desejável, é importante entendermos este recente movimento social e sua relevância para o contexto atual da democracia brasileira a partir das dinâmicas de interação entre atores civis organizados e as estruturas do estado.

Palavras chave: quilombo; movimento social; instituições; políticas públicas, ação coletiva.

Abstract

*Forgotten for decades or relegated to the pages of Brazilian History books, the **quilombos** are back to the center of the national political scenario. Since the late 1980's, with the inauguration of special rights to 'traditional populations', the "quilombo issue" became widely discussed in academic circles, in the media, and especially within the Executive, Legislative and Judiciary institutional spheres. As the authorities' interest in this issue grew, the emergence of an unprecedented social movement has also been witnessed. Formed only a few years ago, the Quilombo Movement has spread its claims to all parts of Brazil.*

Its emergence, expansion and particular features have driven many authors to ask: what is the recent quilombo social movement in Brazil?

Motivated by the same question, this dissertation dialogues with the existing views and interpretations about the quilombo movement. However it attempts to go further, and proposes an alternative interpretation. After reviewing part of the "Social Movement Theory", this research adopts two analytical tools to explain the current mobilization around the quilombo cause. On one hand, it investigates how particular institutional dynamics and trajectories have edified new political opportunities - which have favored the quilombo's collective action. On the other hand, by delving into the case of the quilombos in the State of São Paulo, this dissertation analyses the mobilizing structures of this movement, its strategies and forms of activism.

Even though these two analytical tools are initially treated separately, they are combined to form an integrated argument. In general lines, this thesis states that the recent quilombo social movement in Brazil is the result of a balanced combination of structural, contextual and strategic factors. Therefore, more than simply desirable, it is crucial that we understand the recent quilombo movement and its relevance for current Brazilian Democracy according to a perspective that focus on the interactions between organized social actors and state's structures.

Keywords: quilombo; social movements; political institutions; public policies; collective action.

Mobilizando Oportunidades:
estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola

Sumário

	<i>Página</i>
Resumo.....	vi
<i>Abstract</i>	vii
Índice de Siglas.....	x
Índice de Gráficos e Ilustrações.....	xii
Agradecimentos	xiii
<u>Introdução</u>	1
<u>Capítulo 1</u>	7
A Recente Mobilização Quilombola no Brasil: <i>por que devemos e como podemos entendê-la?</i>	
1.1. Visões e interpretações sobre o "movimento quilombola: <i>um balanço crítico</i>	11
1.2. Objetivos do trabalho e modelo de pesquisa	24
<u>Capítulo 2</u>	31
Estruturas de Mobilização e Oportunidades Políticas: <i>caminhos para a compreensão da ação coletiva</i>	
2.1. Conceitos em crise, paradigmas em guerra	34
2.2. Paradigma 1: Estruturas de Mobilização	36
2.3. Paradigma 2: Oportunidades Políticas	42
2.4. Novos paradigmas cognitivistas: como explicar tudo sem cor- rer o risco de não explicar nada?	47

Capítulo 3	56
Construindo Oportunidades:	
<i>a questão quilombola e o estado</i>	
3.1. Quilombos na Nova República: trajetória político-institucional de uma questão em aberto	60
3.2. Quilombos em números: avanços e limites das políticas quilombolas	95
 Capítulo 4	 122
Mobilizando Estruturas:	
<i>quilombolas no Estado de São Paulo</i>	
4.1. O Caso: métodos, justificativas e apresentações	128
4.2. Estruturas de Mobilização: estratégias e organização da ação coletiva quilombola em São Paulo	143
4.2.1. Organização interna	145
4.2.2. Organização externa	163
4.2.3. Administração de incentivos	177
 Conclusões	 184
 Bibliografia	 191
 Anexos	 199
A.3.2.1. Quilombos no Orçamento Federal	199
A.3.2.2. Quilombos no Orçamento de São Paulo	205
A.3. 2.3. Comunidades Identificadas, Reconhecidas e Tituladas	211
A.4.2.1. Comunidades Quilombolas de São Paulo e expansão da Eaacone	212
A.4.2.1. Cronologia de Atividades da Eaacone (1995 – 2008)	218

Índice de Siglas

Aconeruq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACRQBV	Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Boa Vista
AGU	Advocacia Geral da União
ANCROQ	Articulação Nacional das Comunidades Remanescentes de Quilombo
BGU	Balanço Geral da União
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Companhia Brasileira de Alumínio
CBH-RB	Comitê de Bacias Hidrográficas - Região do Vale do Ribeira
CCN/MA	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEB	Comunidade Eclesiástica de Base
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cedi	Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Ceesp	Companhia Energética do Estado de São Paulo
CGU	Controladoria Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Consad	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
Ciga-UnB	Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Presidência da República
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Partido Democratas
DOU	Diário Oficial da União
Eaacone	Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira
FCP	Fundação Cultural Palmares
Fehidro	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
Frenapo	Frente Negra de Ação Política de Oposição
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
Ibama	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
Itesp	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva"
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
Mesa	Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome - Presidência da República
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério das Minas e Energia
MNU	Movimento Negro Unificado
Moab	Movimento dos Ameaçados por Barragens do Vale do Ribeira
MS	Ministério da Saúde (*em alguns casos, a sigla refere-se também ao Estado do Mato Grosso do Sul)
NAEA-UFPA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará
NCD	Núcleo de Cidadania e Desenvolvimento do Cebrap
NUER-UFSC	Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas da Universidade Federal de Santa Catarina
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PFL	Partido da Frente Liberal (atual DEM - Partido Democratas)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PVN	Projeto Vida de Negro
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SJDC	Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania - SP
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudelpa	Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista
UCA	Unidade de Conservação Ambiental
USP	Universidade de São Paulo

Índice de Gráficos e Ilustrações

	<i>Página</i>
<u>Quadro 1.2.1.</u> <i>Estrutura e Fontes de Pesquisa.....</i>	30
<u>Quadro 3.1.1</u> <i>Resumo: Fases da Abertura Política.....</i>	94
<u>Quadro 3.2.1.</u> <i>Principais Levantamentos de Comunidades Remanescentes de Quilombo desde 1996.....</i>	98
<u>Mapa 3.2.1.</u> <i>Municípios Brasileiros com Registros de Comunidades de Quilombos.....</i>	100
<u>Quadro 3.2.2.</u> <i>Terras de Preto, Terras de Pobre.....</i>	101
<u>Tabela 3.2.1.</u> <i>Quilombos no Orçamento Federal: projetos executados entre 1997 e 2008.....</i>	106
<u>Gráfico 3.2.1.</u> <i>Incra x FCP: disputas no Orçamento Federal.....</i>	108
<u>Gráfico 3.2.2.</u> <i>Estado orça, mas não gasta.....</i>	109
<u>Tabela 3.2.2.</u> <i>Quilombos no Orçamento de São Paulo: projetos executados entre 1997 e 2008.....</i>	112
<u>Gráfico 3.2.3.</u> <i>Quilombos no Orçamento de São Paulo.....</i>	113
<u>Gráfico 3.2.4.</u> <i>Demanda não atendida.....</i>	116
<u>Gráfico 3.2.5.</u> <i>Titulações de Territórios Remanescentes de Quilombo.....</i>	117
<u>Gráfico 3.2.6.</u> <i>Áreas Reconhecidas, Demarcadas e Tituladas (Incra e Itesp)...</i>	119
<u>Mapa 4.1.1.</u> <i>O Vale do Ribeira Paulista.....</i>	132
<u>Gráfico 4.2.1.</u> <i>Comunidades identificadas pela Eaacone.....</i>	148
<u>Figura 4.2.1.</u> <i>A expansão da Eaacone.....</i>	151
<u>Gráfico 4.2.2.</u> <i>Organização interna da Eaacone.....</i>	155
<u>Gráfico 4.2.3.</u> <i>Comunidades presentes nos Encontros Anuais.....</i>	161
<u>Figura 4.2.2.</u> <i>A Lógica dos Incentivos.....</i>	180

Agradecimentos

Este texto é resultado de um trabalho de mais de quatro anos. Agradecer a todos que participaram desta longa jornada exigiria uma outra tese. Assim, começo agradecendo aos que, por falta de espaço, não serão mencionados nos próximos parágrafos.

Em seguida, dirijo-me àqueles que viabilizaram e acreditaram neste trabalho desde o princípio. À Capes, por apoiar esta pesquisa. À Maria Hermínia, minha eterna professora, muito obrigado pelo apoio e pelos conselhos sempre precisos em todos os momentos da pesquisa. Quando iniciei o mestrado, muitos acharam no mínimo *inusitado* que a Professora decidira orientar uma tese sobre “quilombos”. E a todos os desconfiados - independentemente da qualidade questionável deste trabalho, sobre a qual eu assumo toda e qualquer culpa -, eu afirmo sem medo: não haveria pessoa melhor para me orientar. Aproveito e estendo meus agradecimentos aos companheiros do grupo “Polmet”. Nadim Nash, Clebão, Adla, Leandro, Artur - seus comentários e conselhos foram fundamentais.

À Vera Schattan Coelho eu devo não só meu contato com os quilombos como, sobretudo, uma grande amizade e boa parte da minha experiência profissional e acadêmica nos últimos anos. Presente na qualificação e na banca da defesa, Vera sempre foi uma companhia inspiradora e motivadora, assim como Arilson Favareto, Carolina Galvanese e os queridos membros do Núcleo de Cidadania e Desenvolvimento do Cebrap.

Ao lado da Vera e da Maria Hermínia na banca estava a professora Lília Moritz Schwarcz que, embora tenha participado apenas do momento final da dissertação, merece meus sinceros agradecimentos e minha eterna admiração. Tê-la como arguidora do meu trabalho foi um prazer e uma honra. Melhor professora que tive durante toda a graduação e uma das pessoas mais inteligentes que já conheci, Lili sempre aguçou meu senso crítico e jamais negou um bom debate.

Aos excelentes professores Ricardo Abramovay e Eduardo Marques, agradeço profundamente pelas aulas e por me apresentarem a debates e literaturas que, para sempre, influenciarão meus trabalhos e pensamentos. Agradeço, ainda, a outros parceiros uspianos, com quem sempre tive enorme prazer em dividir a biblioteca, os corredores e os longos momentos de “distração criativa” na FFLCH: Fê Machiavelli, Miguelzin Nicácio, Arthur Bueno, Fabíola Fanti - obrigado, amigos! E quando esses amigos não estavam por lá, acabava sobrando para o pessoal da secretaria: Rai, Vivi, Léo, Marcinha e Anita. Vocês sabem que eu os adoro - e que nunca terminaria esta dissertação sem vocês.

Porém, longe da USP - muitas vezes após horas parado na Régis Bittencourt ou cansado por dirigir entre vales acidentados e estradas de terra castigadas - eu também encontrei o *Eldorado*. Pela generosidade, pelo empenho, pela simpatia infinita e pela luta que defendem com tanta tenacidade, eu teço largos e sinceros agradecimentos ao pessoal que conheci no Vale do Ribeira ao longo desses anos: às irmãs Sueli e Ângela, à Élide, ao Ton (grande Ton!), “aos” Carlos (Nicomédes, Caetano, Carlinhos), ao professor e amigo Galindo, ao Ditão, ao Oriel, ao seu Antônio Jorge e sua família, à dona Cacilda e seu Adão, Paulão e Ivonete, ao Chiquinho e o pessoal do Mandira, ao Edinho e o Sydão do Itesp e, pra completar, à Dona Ita e seu filho Alexandre, do Hotel Eldorado. A todos vocês, muito - mas muito mesmo! - obrigado. Vocês fizeram de Eldorado a minha segunda casa.

De volta a São Paulo, contei com a ajuda de técnicos, advogados, professores, ativistas e funcionários de órgãos públicos que doaram parte preciosa de seu tempo para me forneceram dados e informações indispensáveis. Cito aqui alguns deles: Nilto Tatto (do ISA); Carlos Henrique Gomes, Maria Inês e Valdemar Celso (do Itesp); Maria Palmira e Daniel Brasil (da Seppir); Lucia Andrade e as meninas da Comissão Pró-Índio de São Paulo; e a professora Maria Auxiliadora.

--- --- ---

Uma tese, entretanto, é um trabalho de corpo, alma, mente e, no meu caso pelo menos, de muito coração. Por isso, não há como excluir destes agradecimentos outros nomes que foram essenciais para manter este instável organismo funcionando.

Paulo Jeronymo e Wilma Szwarc, eu acreditei em vocês e vocês me ajudaram. Obrigado. Meu pai Oxossi, minha mãe Oxum, seu Marabô, e todo o panteão de santos que me acompanham desde os 14 anos - Mojubá! Acima de tudo, Mojubá à minha mãe Neusa de Adetoum, que me deu e me dá tanto axé e carinho para seguir em frente. Oke arô!

Já que falei em mãe, é bom citar logo a Ada Maria, senão ela fica com ciúme. Ada, você me carregou no colo, me viu crescer e hoje eu sei que não gostaria tanto de contar *histórias* se não fosse você me atazanando com as suas *estórias* por todos esses anos. Pelas estórias, cafezinhos “levanta defunto” e por todas essas coisas que fazem a vida aqui de casa deliciosa, muito obrigado. De coração.

Merecem agradecimentos, também, outros poucos mas eternos habitantes do lado esquerdo do meu peito. Para os vagabundos mais guerreiros que eu conheço, membros vitalícios da Fantástica Fábrica (e Família) do Groove: um enorme e agradecido “sambarilove”! Mesmo espalhados pelos quatro cantos do planeta, vocês continuam inspirando meu pensar e proceder.

Blunt, Stefan, Jonas, Abreu, PC, Villa, Foca, Fla-Flu, Petra e Chun - onde eu estiver, vocês estão. Esta tese é de vocês também.

À Kristina, amor da minha vida e geminiana que está sempre mudando de lugar (de vida, de opinião, de profissão, de país, mas - se deus quiser! - de homem não!), eu agradeço por me deixar louco sempre: de saudade, de ansiedade, de frustração, de felicidade, de paixão, de indecisão... Mas acima de tudo, por me deixar cada vez mais louco de amor mesmo após 5 anos juntos (e distantes). Te amo demais, pequena. And thanks for the tabelas, interviews, ideas, daily support, prayerzinhos, comments and your patience! I guess I made you a bit crazy too, right?

Estendo meus “thanks” e “muchísimas gracias” para David e Nilsa. Thank you so much, mis queridos, for all the support, cariño and great company that you’ve always given to me. As English came through, I also dedicate very special thanks to the Nunes & Koenigsberg. You have no idea of how much you’ve inspired me and given me confidence to accomplish this ‘odyssey’.

Pra terminar, volto ao começo; ao núcleo duro da parada toda; à essência de tudo que fui e que sou. E ofereço cada hora investida neste trabalho à minha família.

Um beijo muito carinhoso à minha vó Dóra (onde quer que ela esteja), que rezava todos os dias para mim e que foi descansar junto com seus santos quando eu preparava minha qualificação. Benção, vó.

Um abraço cheio de orgulho no meu vô Gildo Bindi, o homem mais generoso e espirituoso que eu conheci. Um exemplo de vida.

Um aperto de mão firme, emocionado e com lágrimas nos olhos no meu pai Batista, meu companheiro de todas as batalhas - valeu, Gabrau! Valeu, Verinha!

Um beijão na minha irmã Lara, cuja distância nestes quase três anos de mestrado significou, de um lado, um quarto vago, que virou a sala de estudos dos meus sonhos. Mas de outro, sua ausência significou um vazio melancólico e insubstituível na rotina da casa. Brothinha, eu sei que aí de longe você me deu mó força. Valeu, truta!

E o maior de todos os agradecimentos eu faço à minha mãe Eliete, a quem eu dedico esta tese. Mãe, você dispensa comentários.

Mobilizando Oportunidades:
estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola

FREDERICO MENINO

Introdução

“Depois dos sem-terra, dos povos indígenas e dos atingidos por barragem, um novo grupo ergue a voz em busca de direitos sobre a terra. Agora são os quilombolas.”
O Estado de S.Paulo, p.A8, Natal de 2006.

“Não tenha dúvida: trata-se de uma reforma agrária paralela.”
Rolf Hackbart, presidente do INCRA
Revista Veja, 4 de abril de 2007.

ENTRE 1996 E 2009, MAIS DE 4.000 ASSOCIAÇÕES REMANESCENTES DE QUILOMBOS foram criadas no país¹, cada uma delas reivindicando à Fundação Cultural Palmares e aos demais órgãos de Governo responsáveis o reconhecimento de seus territórios e a efetivação de direitos garantidos desde a Constituição aos povos remanescentes de quilombo. A “questão quilombola”, como vem sendo tratada por estudiosos, ativistas e jornalistas, ganhou notoriedade nos últimos anos devido ao crescente envolvimento dos remanescentes de quilombo em lutas políticas locais, conflitos agrários, manifestações e passeatas por todo o Brasil. Inexistentes como categoria política até há poucos anos, os camponeses negros, que publicamente passaram a se denominar “quilombolas”, hoje estão articulados em organizações comunitárias, estaduais e nacionais. Entidades como a Conaq (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas) passaram a figurar nas páginas políticas dos principais jornais do país, que ressaltam não apenas o envolvimento dos quilombolas com a defesa de seus interesses perante o governo como, inclusive, sua ligação com diversas outras entidades políticas².

¹ O Cadastro Geral da Fundação Cultural Palmares aponta 3.986 pedidos de reconhecimento feitos à Fundação entre 1996 e 2008. Em nota divulgada pela FCP em maio de 2009, outras 104 associações haviam sido listadas como requerentes de certidões de reconhecimento quilombola emitidas pelo Ministério da Cultura. Na última consulta feita à página da FCP na internet, haviam sido emitidas 1.342 certidões a associações remanescentes de quilombo em todo o Brasil (www.palmares.gov.br - 15/07/2009). Organizações não governamentais e movimentos sociais ligados à causa quilombola defendem que mais de 5.000 associações quilombolas já tenham sido criadas em todo o Brasil (ver Capítulo 3.1.).

² Arruti (2003 e 2006), Linhares (2004).

Mas, afinal, o que explica tamanha e tão rápida proliferação de grupos politicamente mobilizados em torno da causa quilombola? Como é possível entender por que, neste momento histórico particular, tantos remanescentes de quilombo, em todo o Brasil, decidiram se unir em associações formais e participar mais ativamente de atividades em defesa de seus interesses coletivos?

De modo genérico, a literatura nacional e internacional – acadêmica ou não – tem dado crescente atenção ao surgimento de movimentos sociais no Brasil ao longo do período pós-democratização³. Diversos artigos, estudos e debates têm sido promovidos no sentido de definir tais formas contemporâneas de ação coletiva e seu papel em meio ao atual cenário político e social. Muitos apontam para o caráter identitário, pragmático e não-ideológico dessas novas manifestações as quais, diferentemente de mobilizações ocorridas durante o processo de redemocratização do país, privilegiam demandas pontuais, restritas a grupos específicos, além de métodos de negociação política mais objetivos e menos centrados em exigências universais, abstratas ou ideológicas. Ao contrário do sindicalismo do final dos anos 1970 ou do apelo universalista e libertador do movimento pró-diretas, grupos tão diversos quanto indígenas, sem teto ou agricultores familiares unem-se em torno de identidades coletivas novas e buscam obter maior apoio do estado para causas específicas. Os movimentos contemporâneos parecem não se organizar em torno de grandes ideologias ou grandes líderes nacionais, mas sim, em torno de objetivos de curto prazo – que via de regra beneficiam grupos específicos –, representantes locais e amplas redes de alianças com outras entidades civis (Alonso et.al, 2007). Percebe-se que os atuais movimentos, diferente daqueles surgidos há 30 ou 40 anos, não parecem almejar a institucionalização ou o alinhamento político junto a certos partidos; tampouco tais movimentos visam tomar o poder do estado ou desafiar radicalmente as regras e instituições democráticas. Longe disso, as recentes formas de mobilização popular no Brasil apresentam, de modo geral, um caráter não violento e não revolucionário; visam mais a *consecução* de direitos existentes do que a luta por novos direitos; almejam mais o *reconhecimento* por parte do estado do que, necessariamente, o controle sobre ele (Carvalho, 2002).

O recente fenômeno da mobilização política dos remanescentes de quilombo enquadra-se, em larga medida, dentro deste panorama genérico dos mo-

³ Alonso et.al (2007); Alonso (2006); Arruti (1997); Coelho et.al (2007); Cohen (1985); Duquette et al. (2005); Navarro (2002); Offe (1995); Pichardo (1997); Yashar (1998).

vimentos sociais contemporâneos no Brasil. No entanto, tais generalizações não bastam para entendê-lo a fundo. É preciso ainda que indaguemos: quais as causas da emergência meteórica e da consolidação de um movimento social quilombola? Será este movimento resultado de novas *estratégias de mobilização*, de novas lideranças, de novas formas de organização e coalizão políticas? Ou será que a causa deste movimento tem razões mais perenes, as quais podem ser associadas a transformações institucionais, históricas e estruturais ocorridas no interior do estado e nos padrões de relação entre o estado e a sociedade civil?

Conforme procurarei demonstrar ao longo deste trabalho, tendo a acreditar que esta recente mobilização seja uma combinação equilibrada de ambos os fatores – estruturais e estratégicos. De modo genérico, a tese que defenderei buscará associar as noções de *oportunidades políticas* e *estruturas de mobilização* para explicar como novas disposições conjunturais dos Governos Federal e Estadual (São Paulo), em conjunção a fatores de ordem organizativa (referentes à capacidade dos quilombolas de articularem suas ações na esfera política), têm sido responsáveis pela emergência e fortalecimento da ação coletiva em torno da causa quilombola. Consequentemente, defenderei que a mobilização quilombola atual não pode ser definida nem como decorrência automática de transformações contextuais abruptas, nem como resultado natural ou previsível da organização de interesses historicamente constituídos.

Apesar de aparentemente tautológica ou demasiadamente genérica, a tese muito sucintamente enunciada acima ganha importância quando contrastada com as principais interpretações existentes sobre a recente mobilização dos quilombolas no Brasil. Uma análise aprofundada sobre tais interpretações coloca-nos diante de um panorama notadamente antagônico.

De um lado, o surgimento supostamente repentino e a rápida evolução do “movimento quilombola” levaram muitos autores a ressaltarem seu caráter *oportunist*a, acusando-o de ser motivado exclusivamente por interesses particularistas e por rupturas conjunturais abruptas. Os atuais quilombos, de acordo com esta *primeira* interpretação, teriam sido “fabricados” por grupos agrários específicos, liderados por indivíduos que, estrategicamente, estariam se aproveitando de um contexto de instabilidade legal para adquirirem títulos de terras de forma mais fácil do que o comum⁴. Em outras palavras, a falta de precisão da legislação federal bem como a constante alteração dos dispositivos legais que

⁴ Barreto, 2007 *apud* Plínio de Oliveira e Ali Kamel

regulamentam a titulação dos territórios quilombolas teriam sido responsáveis pela abertura de “brechas legais” que hoje tumultuam e desestabilizam a ordem jurídica no que se refere às leis de propriedade da terra no Brasil. Para este grupo de autores, que tem na grande mídia o seu principal veículo de vocalização, o número espantoso de comunidades que passaram a se autodefinir como quilombolas seria um indicativo do quão artificial é este movimento, cuja razão de existência pode ser encontrada muito mais na instabilidade político-jurídica – ou seja, na incompetência do estado em definir uma política integrada de titulação e gestão de terras – e nos incentivos individuais à participação do que nos supostos vínculos históricos, sociais ou culturais existentes entre os povos remanescentes de quilombo.

Do outro lado, embora não se possa falar de uma reação uníssona à “visão oportunista” descrita acima, um amplo e eclético grupo de autores têm se apoiado em argumentos de caráter histórico, cognitivo ou macrosociológico para explicarem o movimento quilombola. De acordo com esta *segunda* corrente interpretativa, de modo geral não foi uma “ruptura abrupta” que criou “brechas” para uma mobilização oportunista. Muito pelo contrário. Foi a *normalização* da vida política nacional – vinculada a fatores como a consolidação da democracia, o fim da censura e a desradicalização dos debates políticos – que teria trazido novamente para o primeiro plano da agenda política “conflitos essenciais” da “dinâmica social brasileira”⁵. Conflitos, esses, como aquele que opõe negros do campo a senhores de terras desde a Colônia, e que, até os dias de hoje, constituiriam parte da própria “engrenagem” da vida social no Brasil. A noção de “quilombo”, neste discurso, surge comumente associada à ideia de que os negros do campo, mobilizados em torno de causas, identidades e práticas sociais comuns, representaram a primeira expressão genuinamente brasileira de ação coletiva. Neste sentido, nada mais natural e, até mesmo previsível, do que os quilombolas, hoje, rearticulem os laços culturais e sociais que preservaram ao longo dos séculos para se unirem politicamente em torno de interesses comuns⁶. Quilombos, portanto, não teriam sido fabricados oportunisticamente; eles teriam existido desde sempre, e sua forma atual de mobilização política seria o resultado

⁵ Uma referência ao excelente livro “Quilombos na Dinâmica Social do Brasil”, organizado por Clóvis Moura (2001).

⁶ Andrade et.al (1998); Almeida (1989); Linhares (2006); Moura (2001); Carril (1999); e outros.

até certo ponto esperado de um processo de “reconstrução simbólica” a partir de referências sociais, culturais e cognitivas comuns⁷.

Contudo, essas interpretações dadas à recente emergência do movimento quilombola não explicitam pontos fundamentais que esta dissertação procurará abarcar. As interpretações correntes não dão conta de explicar, plenamente, *por que* esta mobilização se deu, *da forma* que se deu, *no momento* em que se deu. Brechas legais ou identidades históricas reconstruídas pelos povos quilombolas não são os únicos elementos capazes de explicar as razões particulares responsáveis pela emergência e sucesso da organização política quilombola no cenário brasileiro atual. Tampouco as versões correntes dão conta de explicar de que maneira foram se desenvolvendo, ao longo dos anos, formas mais complexas de organização da luta política e estratégias de negociação mais diversas entre setores do movimento social, atores estatais e burocracias do estado.

De um lado, a “versão oportunista” – apoiada no argumento de que brechas legais funcionam como *incentivos seletivos*⁸ para a adesão de indivíduos e comunidades ao movimento quilombola – não justifica o motivo por que tantas comunidades continuam a se mobilizar apesar dos ínfimos avanços obtidos na titulação de territórios quilombolas e das enormes dificuldades que têm marcado este processo⁹. Além disso, se levarmos ao limite este argumento estritamente *utilitarista*, dificilmente entenderemos por que indivíduos isolados (na maioria dos casos, em situação de pobreza e vulnerabilidade) se engajam num processo longo, custoso e incerto na luta pelo reconhecimento territorial e étnico, se esses benefícios serão difusos e apropriados de modo coletivo ao final do processo – lembremos que as terras quilombolas são de propriedade coletiva e intransferível¹⁰.

De outro lado, as abordagens de orientação histórica e cognitivista, ao enfatizarem os incentivos culturais, simbólicos e étnicos à mobilização quilombola, acabam sendo insuficientes para avaliar detalhes políticos que definiram *por que*, em diferentes circunstâncias, os quilombolas optaram por esta ou aquela forma de organização para levarem a cabo sua luta. Conforme veremos a

⁷ Algumas referências que serão tratadas no item 1.2.: Carvalho (1995), O’Dwyer (1993), Rodrigues (2006), Andrade (1998), Torres (2006 IN: “Revista de Direito Agrário, n.20”), Sanchez (2004), Paoliello (2001), Stucchi (1996), Ferreira (2004), Carvalho (2006); Carril (2006).

⁸ A referência que faço aqui remete a Mancur Olson (1965), de quem falaremos no Capítulo 2.

⁹ Dados serão apresentados com maior detalhe no capítulo 3. Por ora, vale destacar que das mais de 2.500 comunidades reconhecidas pelo INCRA e dos 549 processos em andamento no órgão, somente 82 títulos de terra foram dados até 2007.

¹⁰ Constituição Federal, artigo 68 dos ADCT e Decreto 4.887/2003.

seguir, mesmo quando aborda os aspectos políticos envolvidos nos processos de “ressignificação” ou “ressemantização” da noção de quilombo (em última instância, os processos ao mesmo tempo políticos e simbólicos de “reinvenção presente do passado”¹¹), a literatura corrente tende a enfatizar dinâmicas que ocorrem ora na esfera micropolítica (tais como processos de rearticulação política em torno de novas identidades de luta que ocorrem *no interior* das comunidades quilombolas), ora em esferas macropolíticas (tais como disputas em torno da definição jurídica ou antropológica mais adequada para tratar a questão quilombola atual). Com isso, pouca atenção é dada para a inter-relação entre fatores conjunturais, estruturais e político-estratégicos.

Mas um movimento social não é feito *apenas* de “ideias fortes” ou identidades coletivas *salientes*¹². Aspectos como a organização interna do movimento, a divisão de suas tarefas entre seus colaboradores, seu potencial para recrutar novos apoiadores, sua capacidade de comunicar interesses extracomunitários e articulá-los no interior de uma organização coesa, sua habilidade em satisfazer as demandas variadas de seus membros, e sua eficácia em dialogar com outros movimentos e aproveitar oportunidades de ação disponibilizadas pelo estado são, *também*, determinantes da ação coletiva. Além disso, um movimento social é, a um só tempo, definido pelas condições de sua interação com o estado e definidor destas condições.

Assim, por não terem dado a devida atenção a esses e outros aspectos organizativos e conjunturais, as teses vigentes são insuficientes para explicar como *oportunidades políticas* foram e continuam sendo convertidas em *ação coletiva* por meio de *estruturas organizacionais* e estratégias particulares do movimento social quilombola. Apesar da inquestionável qualidade, importância e variedade da recente produção acadêmica e não acadêmica sobre os quilombos no Brasil, acredito que novos esforços mereçam ser feitos para que se obtenham respostas mais abrangentes à questão primordial: *o que é o movimento social quilombola?*

¹¹ Paoliello (2001).

¹² Ver: McAdam (2001).

Capítulo 1:

A Recente Mobilização Quilombola no Brasil

Por que devemos e como podemos entendê-la?

“Os remanescentes de quilombo são uma continuidade viva das lutas que os escravos rebeldes detonaram durante o transcurso da escravidão.”
Clóvis Moura, 2001.

“O fato de que nem os mais antigos ouviram falar de quilombolas, chegando a confundir o termo com a fruta ‘carambola’, confirma que essa história veio mesmo de fora, talvez maquinada em gabinetes com ar refrigerado, de Brasília. A palavra ‘quilombola’ vem sendo manipulada com a sinistra intenção de romper a paz em nosso campo.”
Nelson Barreto, 2007.

“É nesse contexto de relações de poder, em que a produção das suas práticas culturais encontra-se ameaçada, que a metáfora do quilombo adquire significação e valor estratégico para os grupos étnicos que se definem como ‘remanescentes de quilombo’.”
Eliane O’Dwyer, 1993¹³.

¹³ “Remanescentes de Quilombo na Fornteira Amazônica: a etnicidade como instrumento de luta pela terra” – Revista ABRA, n.3, vol.23, set-dez 1993.

UMA RÁPIDA CONSULTA ÀS PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES, SEMINÁRIOS E TESES PRODUZIDOS nos últimos anos dentro das Ciências Sociais brasileiras torna evidente o fato de que os estudos sobre *quilombos* no Brasil têm sido conduzidos, majoritariamente, por acadêmicos de outras áreas que não a Ciência Política¹⁴. Resultado do acaso ou do simples desinteresse, essa carência de “estudos políticos” sobre a temática quilombola contrasta com o volume e a qualidade invejáveis de pesquisas recentes realizadas por acadêmicos das áreas de Antropologia, de História e do Direito¹⁵. Não é acidental, portanto, que as interpretações dadas à mobilização política dos quilombos nas últimas décadas reflitam enfoques analíticos tipicamente empregados por essas disciplinas, que ora valorizam aspectos simbólicos, culturais e étnicos envolvidos no processo de construção da luta política, ora privilegiam a discussão em torno da definição jurídica dos quilombos e dos impactos de sua ação coletiva sobre o arcabouço legal brasileiro.

¹⁴ Algumas fontes de consulta:

- Publicações na Área de Ciência Política: 1) Revista Dados de 1966 a 2004: nenhum artigo trata do tema “quilombo” (ao menos no título ou resumo); 2) Brazilian Political Science Review (vols. 1 e 2) + encontros da ABCP (desde 1998): artigos sobre movimentos sociais, mas nada sobre quilombos.
- Biblioteca Virtual da ANPOCS para a área de Ciência Política: busca pela palavra-chave “quilombos” não encontrou nenhum resultado.
- Biblioteca virtual SciELO: procura pelas palavras (“subject”) “QUILOMBO”, “QUILOMBOS”, “QUILOMBOLA(S)” identificou uma série de artigos; nenhum assinado por um cientista político.
- Publicações sobre a temática quilombola: 1) NEAD: 0 arquivos/livros/artigos assinados produzidos por cientistas políticos; 2) ONG Koinonia: 0 arquivos/livros/artigos assinados produzidos por cientistas políticos; 3) ITESP: 1 artigo assinado por cientista político; 4) Fundação Cultural Palmares: 0 arquivos/livros/artigos assinados produzidos por cientistas políticos.; NUER: 0 arquivos/livros/artigos assinados/produzidos por cientistas políticos; Fundação Pró-índio: 0 arquivos/livros/artigos/assinados produzidos por cientistas políticos.

¹⁵ De acordo com Lourdes Carril (2006), “vale destacar que a retomada de debates sobre o tema dos quilombos resulta de uma série de trabalhos recentes nascidas na Antropologia, no Direito e, posteriormente, na História.”

Algumas particularidades da recente mobilização quilombola e do momento histórico em que ela ganhou força talvez expliquem por que este tema foi adotado principalmente por essas três disciplinas.

A primeira particularidade é um tanto dedutível: ao pensarmos num movimento *quilombola*, remetemo-nos quase que instintivamente a uma mobilização de cunho *étnico*, fundada em demandas que se aplicam a um conjunto específico de indivíduos que compartilham, mais do que metas coletivas, profundos laços culturais e históricos. Diferentemente de outros movimentos sociais recentes (ambientalista, pacifista, entre tantos outros), o movimento quilombola está vinculado não só a uma causa política, mas *também*, cultural. Por isso, o tema foi prontamente incorporado por disciplinas – sobretudo a Antropologia – cujas ferramentas analíticas são mais apropriadas para analisar reminiscências históricas, homologias de hábito e práticas sociais preservadas ou ressignificadas ao longo do tempo.

Outra particularidade marcante da mobilização quilombola é que ela ganhou expressividade somente *após* a promulgação de direitos constitucionais para os quilombos. A formação deste movimento, neste sentido, contraria o percurso trilhado por outros movimentos sociais usualmente estudados. Muito comumente, a literatura especializada descreve os movimentos como formas não institucionalizadas de ação coletiva, que encampam lutas inéditas e inauguram demandas que ainda não foram plenamente traduzidas na forma de leis ou instituições formais. Movimentos sociais, segundo a visão mais amplamente difundida, são atores que *reivindicam* leis, e não que *nascem* delas; são organizações sociais que pressionam o estado para que este promova reformas institucionais capazes de adequar a lei às novas e sempre mutáveis demandas sociais (Rucht, 1996¹⁶). A cronologia do movimento social quilombola, no entanto, parece indicar o processo inverso: no caso, este movimento teria se originado a partir de uma lei – especificamente, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (Arruti, 1997).

Tal particularidade fez com que muitos autores investigassem a mobilização quilombola sob a perspectiva da “fabricação simbólica” ou “subjéctiva” de uma unidade política imaginada. Assim, muito do que foi escrito recentemente sobre os quilombos reflete a preocupação dos autores em explicar como uma mobilização política foi construída e posta em ação por indivíduos que, antes da

¹⁶ IN: McAdam, McCarthy & Zald (1996).

Constituição, não apenas estavam desunidos politicamente como jamais haviam se identificado como quilombolas. A literatura, de maneira geral, dá grande ênfase aos processos que, dentro dos estudos sobre a ação coletiva, foram convencionalmente chamados de “*framing*”, ou “enquadramento simbólico”.

A noção de *framing* deve muito a estudos cognitivistas da ação coletiva¹⁷, os quais atribuem o surgimento e o desenvolvimento dos movimentos sociais às dinâmicas coletivas por meio das quais indivíduos interpretam as disposições estruturais vigentes, seus interesses pessoais difusos e as chances reais de satisfazê-los em face às conjunturas existentes. O pressuposto geral é de que, se a ação é desempenhada coletivamente – seja na forma de movimentos sociais ou outros tipos de organização –, ela também deve ser concebida, pensada e percebida de modo coletivo por meio de um processo de “construção e atribuição de sentido à luta coletiva” (Bendford&Snow,2000). É somente a partir deste sentido coeso que uma causa coletiva torna-se atrativa a ponto de motivar diferentes indivíduos a, não apenas, aderirem a ela como também sentirem-se parte dela. *Framing*, enfim, compreende os “processos cognitivos por meio dos quais os empreendedores de uma ação coletiva leem os sinais conjunturais à sua volta e os interpretam de modo coerente com suas aspirações e repertórios de experiências pessoais e compartilhadas” (Campbell, 2005).

Por fim, uma terceira particularidade nos ajuda a entender *por que e de que forma* juristas, historiadores e antropólogos se apropriaram mais amplamente da temática quilombola do que outros estudiosos nas últimas décadas. Refiro-me ao pequeno conhecimento que se tinha sobre a realidade dos quilombos no momento da instauração das primeiras leis que tratavam desses povos¹⁸. Quando promulgada a Constituição e os artigos referentes aos direitos quilombolas, poucos poderiam prever qual seria seu impacto efetivo sobre a questão agrária, por exemplo, pois muito pouco – ou mesmo nada – era sabido sobre o número de comunidades remanescentes, sua localização, ou o tamanho da área que ocupavam (Arruti, 2006). Da mesma forma, quase nada se sabia sobre a realidade social e cultural dos quilombos atuais, tornando um tanto especulativa, à época, a tarefa de definir *o que é quilombo hoje*.

Este duplo desconhecimento exigiu, desde o primeiro momento, um duplo esforço do meio acadêmico: 1) definir o que é quilombo na prática (em últi-

¹⁷ Uma referência inquestionável, neste caso, é Erwin Goffman. Para uma revisão aprofundada sobre o conceito de *framing* e suas aplicações nos estudos sobre a ação coletiva, ver Bendford&Snow(2000).

¹⁸ No **Capítulo 3.1**, tratarei deste “desconhecimento” com maior precisão.

ma instância, definir o que faz – ou não – de um grupo, de uma comunidade, de um território ou de um povo um legítimo quilombo); e 2) definir o que é quilombo na lei (ou seja, aprimorar a legislação original de modo a aproximá-la da realidade dos quilombos e, assim, garantir aplicabilidade ao que previa a Constituição). Essa dupla tarefa, por sua vez, teve como resultado a proliferação de principalmente três tipos de textos sobre quilombos: a) etnografias sobre comunidades específicas (que mais tarde se tornariam obrigatórias para comporem os laudos de identificação e reconhecimento das comunidades¹⁹), b) artigos de Antropologia e História discutindo o conceito mais apropriado para tratarmos os quilombos atuais²⁰, e c) artigos jurídicos que tentam transpor para o contexto legal as novas descobertas e discussões histórico-antropológicas²¹.

Por isso – justiça seja feita à literatura que comentarei a seguir –, muitos textos que tratam da “mobilização política quilombola” no fundo estão tentando refletir sobre “o que é quilombo hoje” ou sobre como devemos enxergar a “questão” quilombola em si (Carvalho, 2006). Há, neste sentido, uma profunda carência – senão uma verdadeira inexistência – de textos que tratam especificamente do “movimento social” quilombola recente.

1.1. Visões e interpretações sobre o movimento quilombola *um balanço crítico*

Não é meu intuito, neste capítulo, revisar a imensa bibliografia recente que abordou a questão dos *quilombos* no Brasil²². O que procurarei fazer é sistematizar parte desta literatura em torno dos argumentos mais recorrentes utilizados para explicar *como* e *por que* os quilombos passaram a se mobilizar politicamente nas últimas décadas. Esta tentativa de sistematização permitirá um

¹⁹ A Portaria Interna do INCRA n. 307/1995 determinou pela primeira vez a realização de laudos técnicos para a demarcação e reconhecimento étnico das comunidades remanescentes de quilombo. Desde então, diversas leis estaduais e federais vêm regulamentando a obrigatoriedade dos laudos e seus critérios. Ver: Revista Direito Agrário (2007).

²⁰ Para uma revisão muito interessante sobre as discussões em torno da noção de quilombo dentro da Antropologia, ver Arruti (2006). O autor faz uma excelente revisão do antagonismo normativo entre as visões “primitivista” e “ressemantizadora” sobre o conceito de quilombo (capítulos 1 e 2). Outros textos que se tornaram referência obrigatória nos estudos sobre quilombos no Brasil foram escritos por Alfredo W. Almeida (1989 e 1998).

²¹ Quatro coletâneas são particularmente ilustrativas desta terceira categoria de artigos: Revista de Direito Agrário (2007), O'Dwyer [org.] (2000), Andrade [org.] (1997) e Oliveira [org.] (2000).

²² Para revisões amplas sobre esta literatura, ver, principalmente, Almeida (1998; 1998b) e O'Dwyer [org.] (2000).

posicionamento mais preciso deste trabalho em relação a outros que tratam da mesma temática.

Destaco, primordialmente, três grandes *argumentos* ou *correntes interpretativas* que, na minha opinião, resumem as abordagens existentes sobre o movimento social quilombola²³.

Argumento 1: *mobilização quilombola = “luta de classes”*

Uma explicação recorrente na literatura recente sobre quilombos – sobretudo nos textos de historiadores e sociólogos – busca associar a mobilização quilombola atual a conflitos essenciais e que há séculos teriam formado o cerne da dinâmica social brasileira²⁴. Os quilombos atuais, vistos sob este viés como herdeiros diretos de “uma das primeiras formas de ação coletiva genuinamente brasileira”²⁵, estariam trazendo novamente à cena pública o conflito estrutural entre senhores e escravos que, para autores como Clovis Moura, definem a própria luta de classes ou o motor da História brasileira até os dias de hoje. Neste aspecto, a passagem abaixo é bastante ilustrativa:

“[a rebeldia quilombola] *pode ser expressa como luta de classes durante os quase quatro séculos do trabalho escravo (...) E os descendentes dos quilombolas ainda são agentes ativos na direção de uma solução democrática para a questão agrária e da identidade quilombola no Brasil.*”

Moura (2001:08)

De acordo com esta visão, o movimento quilombola atual corresponde a uma espécie de reedição de antagonismos estruturais da sociedade brasileira, os quais ainda não teriam sido plenamente solucionados. Assim, não importa como tenham sido chamados ou tratados ao longo dos séculos, os quilombos preser-

²³ Justifico aqui que estes três argumentos não refletem, proporcionalmente, a magnitude total dos escritos recentes sobre quilombos no Brasil. A classificação feita neste capítulo se baseia mais numa reorganização desta literatura segundo argumentos-chave. Por isso, quando analisarmos o argumento 2, veremos que os autores e trabalhos citados são de cunho mais acadêmico e científico, sendo as análises muito mais profundas e válidas do ponto de vista teórico e empírico. O Argumento 3, por sua vez, está sustentado por uma gama muito inferior de artigos e pequenos livros publicados recentemente por autores de fora do meio acadêmico. Portanto, seria uma injustiça comparar a importância desses três argumentos. Eles estão dispostos aqui de maneira ilustrativa.

²⁴ Alguns textos que adotam total ou parcialmente este tipo de argumento: Moura (1981, 2001), O’dwyer et.al (2000 – alguns textos), Mattos (2005). Andrade et.al (1998); Linhares (2004, 2006); Carril (1995, 1997, 2006); Carvalho (1995); Rosa (2006).

²⁵ Linhares (2006).

varam aspectos comuns que nos permitiriam categorizá-los (ou entendê-los como uma categoria social) e inseri-los de forma coerente nas estruturas sociais vigentes. Luiz Fernando Linhares resume o esforço desse corpo de autores com o seguinte pensamento:

“Quilombos, comunidades negras rurais, terras de preto e remanescentes de comunidades de quilombos são termos construídos por categorias distintas, de pontos-de-vista diferentes, embora tratem de um mesmo tema e se pretendam referidos a uma e apenas uma situação social.”

Linhares (2006:04)

Neste aspecto, os autores que adotam esta orientação buscam uma denominação ontológica comum para o termo “quilombo”, a qual serviria de baliza para a posterior caracterização jurídica desta categoria social (O’Dwyer [org.], 2000). Eles procuram entender os quilombos como um conjunto delimitado e coeso de práticas (formas coletivas de agricultura, hábitos tradicionais, etc.) e referências culturais e religiosas coletivamente preservadas – preservação, mesmo que difusa, de traços africanos nas manifestações religiosas, no universo de crenças compartilhadas, nas atividades cotidianas; ligação simbólica com o território habitado, entre outras referências.

Vale ressaltar, aqui, que boa parte dos autores que partilham deste argumento histórico-estruturalista possuem trajetórias políticas que vão muito além de seus trabalhos na área acadêmica. Linhares e Moura, por exemplo, foram – e, em grande medida, seguem sendo – nomes importantes dentro do ativismo negro brasileiro, tendo participado ativamente do Movimento Negro Unificado e ocupado postos de destaques em burocracias estatais voltadas para a preservação da cultura afro-brasileira e dos direitos das minorias negras. Portanto, embora não se possa dizer que esta literatura seja totalmente militante, não há dúvidas de que a visão holística que promove acerca dos quilombos esteja relacionada a uma visão particular – e por isso mesmo controversa – da história do negro no Brasil²⁶.

Atrelada a esta concepção histórica e, em certa medida, estruturalista da luta quilombola está a ideia de uma *solidariedade automática* entre os quilombos e quilombolas de hoje em dia. Afinal, se os quilombolas são todos herdeiros de uma raiz histórica e social comum – e por isso configuram uma classe social

²⁶ Sobre este ponto, agradeço em especial à professora Lilia Schwarcz, pelos comentários que fez durante a defesa da tese.

no Brasil –, então a sua mobilização política recente pode ser vista como algo natural e até certo ponto previsível. Neste sentido, o contexto macropolítico atual (marcado por fatores como o fim da ditadura, o fim da censura, a desradicalização dos debates políticos, a revalorização de identidades étnicas, entre outros) estaria favorecendo a redescoberta de uma luta que jamais deixou de existir (Carril, 1997). Apoiado na ideia de que “a experiência histórica dos quilombos não se extinguiu com a Abolição”²⁷, este grupo de autores assume, genericamente, que a unidade política dos quilombolas hoje é decorrência direta de uma solidariedade cultural, étnica e histórica *preservada* ao longo dos séculos e *redescoberta* recentemente.

A ação coletiva quilombola atual, portanto, teria se formado, exclusivamente, com base em incentivos solidários, lealdades históricas e interesses coletivos preservados por aqueles que compartilham de uma origem étnica, histórica e sociológica comum. Vínculos comunitários e familiares, crenças e valores compartilhados ou mesmo a herança de um passado organizativo comum são fatores que, para esta literatura, explicam suficientemente as razões que levaram indivíduos (no caso, os atuais remanescentes de quilombo) a se engajarem, hoje, em formas de luta organizadas. Um exemplo:

“As análises [históricas, sobre o período escravista no Brasil] mostram que os quilombos tinham uma organização política mínima, ou seja, uma ordem e uma liderança. E vemos que muito dessa organização sobrevive até os dias de hoje nas comunidades.”

Rosa (2006:21)

Contudo, os autores que adotam este tipo de argumentação não mencionam ou não colocam em questão outros tipos de incentivo que possivelmente estariam operando no sentido de favorecer a ação coletiva quilombola atual e garantir o seu sucesso. Afinal, um movimento social depende não apenas de laços comunitários ou interesses historicamente compartilhados entre seus membros e colaboradores. O fato de compartilharem uma mesma situação ou categoria social não é suficiente para que indivíduos se unam em torno de uma dada ação coletiva e mantenham-na viva ao longo dos anos (Oberschall, 1997).

Incentivos pessoais (ou *seletivos*), recompensas políticas a seus colaboradores e muitos outros fatores de ordem organizativa também são responsáveis

²⁷ O'Dwyer (1993) - Revista ABRA, n.3, vol.23.

pelo desenvolvimento de um movimento social e pelos motivos que levam indivíduos a se engajarem em certas causas (como a quilombola) e não em outras. Além disso, a visão da mobilização quilombola como resultado da rearticulação recente de identidades históricas e étnicas essenciais é muito vaga ao explicar por que este movimento surgiu neste momento peculiar da História Brasileira, ou por que outras mobilizações não surgiram com a mesma intensidade durante o mesmo período (Yashar, 1998).

Há, neste sentido, um caráter atemporal presente no argumento em questão. Afinal, ao definir a identidade quilombola e a unidade política atual dos descendentes de escravos com base num conflito inerente à sociedade brasileira, os defensores desta tese minimizam o impacto de dinâmicas conjunturais e disputas políticas mais recentes. Ou seja, se a luta de classes entre negros e brancos (entre dominadores e dominados) é o que tem determinado unidirecionalmente a recente mobilização dos quilombolas, então é difícil entender por que este movimento apenas ganhou força após o processo de redemocratização do país – e não surgiu em outros momentos, quando esta luta também estava presente. Quando tratam de lidar com esta lacuna do argumento histórico-estruturalista, os autores acabam, invariavelmente, sobrevalorizando o impacto do artigo 68 da Constituição de 1988, que garantiu direitos especiais aos povos remanescentes de quilombo.

Todos esses fatores parecem ter sido, em grande medida, ignorados pela literatura que aborda o caso da mobilização quilombola. Em suma, tal literatura não questiona de que forma interesses coletivos são construídos e administrados no interior de organizações específicas ou de que maneira eles são modelados em função de oportunidades políticas existentes. A literatura também não permite entender como estes mesmos interesses são canalizados de modo a possibilitarem a criação constante de novas oportunidades políticas.

Argumento 2: *mobilização quilombola = reação + reinvenção*

Associado à – porém sensivelmente distinto da – tese anterior, destaca-se um segundo argumento muito utilizado pela literatura. Segundo seus autores, a recente mobilização social quilombola deve ser explicada por meio de uma equação que envolve dois fatores principais: a) a *reação* das comunidades a con-

textos locais opressivos, e b) o processo contínuo de *reinvenção* (“ressignificação”, “ressemantização” ou “reconstrução”) da identidade coletiva quilombola a partir de referências simbólicas generalizantes. De acordo com esta explicação, o que cria a mobilização quilombola e lhe dá sustentação é, fundamentalmente, um processo marcado, de um lado, pela reação de uma comunidade específica a seu contexto estritamente local e imediato – o qual é definido, necessariamente, como um contexto conflituoso e negativo – e, do outro lado, pela reinvenção ativa (que ocorre no interior da comunidade e é promovido, sobretudo, por suas lideranças) da identidade coletiva que posteriormente será encampada pela comunidade para lutar por seus direitos²⁸.

Analizando o caso de duas comunidades remanescentes de quilombo na região amazônica, Eliane O’Dwyer nos oferece um bom exemplo desta típica argumentação:

“A identidade histórica de ‘remanescentes de quilombo’ emerge como resposta atual diante de uma situação de conflito e confronto com grupos sociais, econômicos, e agências governamentais que passam a implementar novas formas de controle político e administrativo sobre o território que ocupam, e com os quais estão em franca oposição.”

O’Dwyer (1993:47)

Assim como O’Dwyer, muitos outros autores, ao analisarem a mobilização de comunidades remanescentes de quilombos em diferentes partes do Brasil, apontam para ameaças políticas e econômicas que ocorrem num âmbito estritamente local e que funcionam como o estopim para uma atividade interna de reflexão e reconstrução da identidade coletiva.

“A construção da identidade se dá em dois movimentos: voltar-se para si mesmos e buscar elementos essenciais para a realização da vida, desse modo de vida historicamente construído; e, em segundo, no confronto com o ‘mundo de fora’”.

Almeida (2005:12)

²⁸ São muitos os trabalhos que adotam este tipo de argumentação, sendo que alguns deles adotam, de modo combinado, a primeira e a segunda argumentação (argumentos “1” e “2”). Cito, aqui, algumas referências que serviram para esta parte da revisão crítica da bibliografia: Carvalho (1995), Arruti (2006), O’Dwyer (1993), Rodrigues (2006), Andrade (1998), Almeida (1998), Torres (2006 IN: “Revista de Direito Agrário, n.20”). Se considerarmos apenas o caso das comunidades do Vale do Ribeira, podemos citar: Queiroz (1983, 1997), Sanchez (2004), Paoliello (2001), Stucchi (1996), Ferreira (2004), Carvalho (2006); Carril (2006).

“Frente às pressões sócio-econômicas históricas locais, uma parte dos camponeses no Brasil [no caso, os quilombos] refazem o processo histórico, remetendo-o à escravidão e à busca da história da ocupação das terras.” [Assim:] “O quilombo rural ressurgiu como identidade reconstruída a partir do passado comum.”

Carril (2006:159)

Uma série de considerações podem ser feitas a respeito desse tipo de argumentação. Em primeiro lugar, ela difere sensivelmente do Argumento 1, apresentado acima, na medida em que assume que a identidade dos quilombos não é dada pela História, mas sim, construída e ressignificada continuamente *a partir de* referências históricas. Dentro desta concepção – em certa medida pós-estruturalista²⁹ –, os quilombolas são vistos como sujeitos que modelam sua identidade de luta de forma ativa, intencional e estratégica, adaptando-a às circunstâncias políticas dadas pelo contexto local. A “luta quilombola”, neste caso, deixa de estar associada a uma ideia essencialista ou naturalizada – segundo a qual a mobilização atual seria a manifestação automática de vínculos históricos e sociais herdados do período escravista – e passa a ser explicada por processos dinâmicos, contínuos e políticos por meio dos quais as comunidades manipulam sua maneira de enxergar o mundo e de serem vistas por ele (Arruti, 1997).

Há, neste segundo argumento, uma clara preocupação com a política e com os processos estratégicos, racionais e negociativos de criação e remodelagem constante de uma ação coletiva com objetivos políticos. A ‘Cultura’ tende a ser vista como ‘agência’, e os quilombolas atuais são descritos muito mais como articuladores racionais de símbolos e referências culturais do que como meros produtos da História e de suas inerentes lutas de classe.

Em segundo lugar, nota-se que este segundo tipo de explicação para a mobilização quilombola recente está, via de regra, atrelado a um método de abordagem que enfoca contextos microsociológico e pormenores da vida social no interior do quilombo. Assim, para demonstrarem como ocorrem os processos ativos de reconstrução simbólica e ressignificação da identidade coletiva quilombola, os autores recorrem a mecanismos como: análises sobre falas e discursos dos habitantes de uma comunidade específica, descrições detalhadas acerca do cotidiano desta comunidade e de suas práticas sociais ou observações participantes que buscam desvendar as formas como esta comunidade se relaciona

²⁹ Ver: Yashar (1998).

com alguns agentes externos atuantes no contexto local (ONGs, Igreja, prefeituras, entre outros). A unidade de análise tende a ser uma comunidade singular ou um conjunto restrito de comunidades atomizadas que são investigadas comparativamente. Muito comumente, também, opta-se por descrever detalhadamente o cotidiano de alguns poucos personagens por meio de etnografias sobre suas trajetórias pessoais, seus padrões de relacionamento e suas ideias.

Em terceiro lugar, esta argumentação ao mesmo tempo *ressignificadora* e *reativa* sobre a mobilização, “que investe no conflito local como categoria explicativa da mudança”³⁰, está frequentemente vinculada a uma visão negativa e exteriorizada do estado. Visto preponderantemente como um inimigo do quilombo, o estado é comumente definido como um ator independente, inatingível pela comunidade e delimitador do conflito local que a aflige: ora ele negligencia as ações de grileiros, especuladores e outros inimigos locais dos quilombos, ora ele ignora as demandas específicas dessas comunidades ao promover e apoiar projetos de desenvolvimento que as afetam diretamente – barragens, mineradoras, rodovias, demarcação de áreas de preservação ambiental, entre outros entraves à situação e aos modos de vida tradicionais dos quilombos. Neste sentido, a noção de *oportunidade* política para movimento social é, em muitos casos, definida como uma *necessidade* política, pois a ação coletiva de confronto ao estado é vista como a única saída para situações locais opressivas.

Mesmo quando é concebido como um ator que abre oportunidades para os quilombos (oferecendo, principalmente, leis que favorecem a mobilização em torno da causa quilombola), o estado é tratado de maneira difusa, como uma entidade totalmente externa à comunidade e aos seus processos internos de reconstrução identitária e formulação de estratégias políticas:

Ao problema fundiário, nunca solucionado, sobrepõem-se então a política ambientalista e os interesses envolvidos nas barragens. Em face desse quadro, os moradores dos bairros que são o alvo direto dessas incidências – em particular os sitiantes posseiros do médio e alto Ribeira – encontram no artigo 68 da Constituição, quando podem invocá-lo a seu favor, a possibilidade de assegurarem seus patrimônios territoriais, compondo estratégias jurídico-políticas de reafirmação de um direito à terra.

Paoliello (2001:07)

³⁰ Ferreira (2004:05)

Essas três considerações sobre o Argumento 2 nos permitem apontar suas principais limitações no que se refere à sua capacidade de explicar o recente movimento social quilombola. Primeiramente, este tipo de abordagem associa muito facilmente a construção de um sentido coeso para explicar a situação social de um determinado grupo com a construção de um movimento social, como se ressignificar o mundo ou elaborar um discurso político comum e apelativo bastasse para transformar os quilombolas de atores oprimidos, isolados e passivos em sujeitos políticos ativos e atuantes.

Não há dúvidas de que este processo de ressignificação e o reconhecimento coletivo de uma situação social opressora são fundamentais para que os indivíduos se sintam parte de e colaborem com uma luta que não é só deles – e que, neste sentido, não é uma luta puramente individual. Porém, o simples compartilhamento de uma visão (ou *enquadramento*³¹) de mundo comum não cria, imediatamente, as estruturas ou a organização necessárias para o enfrentamento político de longo prazo, as quais caracterizam os movimentos sociais.

Em segundo lugar, esta abordagem reativa/ressementizadora, ao enfatizar aspectos microssociológicos e simbólicos da mobilização, ignora muitos dos mecanismos extracomunitários responsáveis por impulsionar e promover o debate em torno da identidade quilombola para além da esfera aldeística do quilombo. Pouca ou nenhuma atenção é dada às organizações, estruturas e estratégias de mobilização capazes de articular os interesses intercomunitários, regionais e mesmo nacionais dos remanescentes de quilombos e de defendê-los de maneira eficaz perante o estado. Neste sentido, as abordagens vigentes, pelo próprio enfoque analítico microssociológico que adotam, não nos permitem relacionar satisfatoriamente os processos de construção de identidade, que ocorrem no interior das comunidades, com o processo de capacitação política e organizacional (hoje inegável) do movimento social quilombola nos níveis regional, estadual e nacional.

Afinal, quem são os atores que representam a causa quilombola e quais são os processos que dão legitimidade a esses atores frente a autoridades estaduais e nacionais responsáveis pela titulação de terras e promoção de políticas públicas para os quilombos? Quais são, como se formaram, e como estão organizadas as “estruturas sociais médias”³², responsáveis pela mediação entre o

³¹ No sentido de “Framming”, conforme vimos no anteriormente.

³² Granovetter (1985).

processo microsociológico de reinvenção da identidade política no interior do quilombo e a crescente expressividade política do movimento nacional quilombola? Quais são e como são definidas, em última instância, as estratégias de negociação entre quilombos e o estado? – Tais indagações são muito pouco tratadas na literatura em questão.

Em terceiro lugar, ao tratar o estado de maneira negativa e pouco sistemática, o argumento reativo/ressemantizador deixa de explicitar *como* condições políticas específicas possibilitaram aos quilombos se organizarem, da forma como se organizaram e com a intensidade com que se organizaram neste momento histórico particular. Basta lembrar que conflitos locais negligenciados pelo estado não originam, automaticamente, movimentos sociais. Da mesma forma, a simples existência de leis que facilitam uma determinada mobilização não cria, por si só, um movimento social de amplitude estadual ou nacional, como é o caso do movimento quilombola. O estado, no entender deste argumento, parece ser um corpo alienígena e distante do quilombo. Mas isso, como veremos nos capítulos adiante, não traduz a realidade de boa parte das comunidades remanescentes de quilombo existentes. Nelas, o contato com o estado não só é frequente como é de mão dupla; isto é, o estado está sim aberto a constantes negociações com as lideranças quilombolas as quais, em muitos casos, acabam, inclusive, adentrando as estruturas e burocracias governamentais por vias diversas. O estado, neste sentido, nem sempre é o inimigo do quilombo ou uma constante ameaça externa; ele é, antes disso, um interlocutor, que ora impõe restrições aos quilombolas, ora lhes serve de instrumento para a consecução de direitos, serviços, visibilidade e recursos públicos.

Portanto, é preciso investigar e descrever mais precisamente de que forma o estado vem se transformando institucionalmente e que aspectos específicos dessas transformações e do momento em que elas ocorreram podem ser relacionados à emergência do movimento social quilombola. Em suma, as oportunidades políticas e institucionais abertas recentemente merecem ser melhor analisadas face às estruturas de mobilização adotadas pelos quilombolas.

Argumento 3: mobilização quilombola = oportunismo

Nos últimos anos, vem ganhando força um argumento diametralmente oposto aos dois outros apresentados acima. Motivados por recentes mudanças na legislação que trata da titulação de terras quilombolas e em reação à crescente visibilidade do movimento quilombola em todo o país, jornalistas, políticos e críticos de toda a sorte têm buscado explicar esta mobilização por meio de um argumento essencialmente utilitarista e instrumental. Para este eclético grupo de autores, a atual ação coletiva em torno da causa quilombola não tem nada de História, Cultura ou Etnicidade. É uma mobilização puramente oportunista, encabeçada por líderes autointeressados que desejam aproveitar as brechas de uma legislação ainda em construção para obterem ganhos estritamente econômicos – em especial, terras e benefícios provenientes de políticas governamentais direcionadas. Em resumo, os indivíduos que hoje se intitulam quilombolas teriam fabricado uma mobilização imediatista, temporária e pouco institucionalizada de modo a satisfazerem interesses privados.

A crítica desses autores tem sido dirigida, principalmente, ao Decreto nº4.887 de 2003, que introduz o critério da autodefinição como parte do processo de reconhecimento e titulação das comunidades remanescentes de quilombos. O Decreto – amplamente combatido por setores ligados à bancada ruralista do Congresso Nacional e pelos órgãos de imprensa em geral – é acusado de incitar uma politização instrumental ou manipulação mal intencionada da etnicidade quilombola. É neste sentido que Nelson Barreto, num livro cujo título é bastante sugestivo³³, argumenta:

“Toda a questão gira em torno de uma palavra até hoje pouco conhecida – quilombola –, cuja carga simbólica parece indicar uma orquestração partida de mentes alienadas a contra-valores e manipulada com a sinistra intenção de romper a paz em nosso campo.”

Barreto, 2007:05

E prossegue:

“Apenas grupos minoritários estão sendo mobilizados, com grande repercussão na mídia e impunidade do governo, favorecidos por financiamentos dos órgãos públicos estatais.”

(p.118)

³³ O livro “A Revolução Quilombola: guerra racial, confisco agrário e urbano, e coletivismo” foi publicado em 2007 com o apoio do movimento “Paz no Campo”, do qual falaremos mais adiante.

Para autores como Barreto, a mobilização quilombola é, basicamente, fruto da ação racional de militantes agindo de maneira intencional e com vistas à maximização de seus ganhos num contexto marcado pela instabilidade jurídica. Cientes de que podem obter terras e outros benefícios de maneira mais fácil do que o comum, esses militantes estariam aproveitando a brecha criada pelo Decreto 4.887 e induzindo a formação de grupos minoritários artificiais, os quais passaram a reivindicar não apenas a identidade quilombola como, principalmente, os direitos e benefícios que a ela estão vinculados. Neste universo *hobbesiano*, tudo leva a crer que a instabilidade promovida pelo Decreto logo se transforme numa verdadeira *tragédia dos comuns*³⁴, o que levaria ao fim da suposta paz no campo.

“O decreto 4.887 conduz a essa barbaridade de acabar com a segurança jurídica, fazendo com que as escrituras e documentos centenários não tenham mais valor, bastando, para isso, que um grupo se auto-defina como quilombola” (...) “Ao insuflar esta luta de classes entre irmãos brasileiros [entre os que se dizem quilombolas e os que não se dizem], seus protagonistas não fazem senão turbinar perigosamente a fracassada Reforma Agrária, sem se incomodarem em atropelar direitos adquiridos e a própria norma constitucional. Isso poderá degenerar numa fonte de conflitos sem fim, de consequências imprevisíveis.”

Barreto, 2007:89

Xico Granziano usa um tom mais irônico, porém não menos alarmante para descrever o mesmo fenômeno:

*“A grande insensatez do governo petista se expressa no artigo 2º do referido decreto [4.887]. Nele se estabelece que a caracterização dos remanescentes de quilombo será atestada mediante ‘autodefinição’ da própria comunidade. Na roça, isso se chama ‘porteira aberta’. Virou uma correria. Militantes políticos saíram a campo para mobilizar quietas comunidades negras, vendendo-lhes o paraíso. Começou a aparecer quilombola pra tudo que é lado!”*³⁵

Visto sob esta ótica, o movimento quilombola não deve ser analisado com base naquilo que reivindica, ou com base nos laços histórico-culturais que dão vida e sentido a uma identidade coletiva reconstruída. Na essência, os autores deste terceiro argumento removem do centro da análise a etnicidade – e os processos simbólicos pelos quais ela se torna uma motivação política para os quilombolas após ser ressignificada – e passam a tratá-la como acessório de

³⁴ Ver: Osborne (2004).

³⁵ “Quilombola” – O Estado de S. Paulo, 28/08/07, p.A2.

uma estratégia política mais objetiva, promovida por atores estritamente raciais. No fundo, a grande inovação desses autores está em tentar demonstrar como empreendedores políticos e camponeses negros em geral, após realizarem um raciocínio do tipo custo/benefício, concluíram que a mobilização em torno de uma causa étnica seria a mais eficiente no sentido de ampliarem seus ganhos políticos e econômicos.

Portanto, deixando de lado as críticas que podem – e devem! – ser feitas às motivações e orientações políticas deste terceiro grupo de autores, devemos reconhecer que eles introduzem uma nova dimensão para se pensar a mobilização quilombola e o que significa “criar estrategicamente a luta política”. Diferentemente da tese ressemantizadora, esses autores assumem que os quilombolas não são estratégicos somente durante o processo de reinterpretação de sua história ou de reconstrução simbólica de sua identidade coletiva. Quilombolas são estratégicos – e, neste sentido, sujeitos de suas ações – principalmente no momento em que elaboram e constroem organizações capazes de uni-los politicamente e representá-los de maneira eficaz perante o estado e os outros setores da sociedade. Com isso, dá-se um passo importante para se entender como organizações quilombolas regionais, estaduais e nacionais não são produtos do acaso, ou de um processo simultâneo – e que estaria ocorrendo isoladamente em milhares de comunidades quilombolas pelo país – de reinvenção identitária, mas de negociações, estratégias e interesses.

Ainda assim, esta visão puramente instrumental da mobilização quilombola apresenta sérias limitações. Ao simplesmente ignorar os fatores históricos, culturais e sociais envolvidos nesta mobilização, este tipo de argumento não nos permite avaliar em que medida tais fatores podem, de fato, ter contribuído para o surgimento e fortalecimento do movimento social. Quando assumem que o movimento quilombola é artificial e fabricado por grupos minoritários oportunistas, autores como Barreto passam por cima de incentivos que, certamente, tiveram alguma importância para a formação e o desenvolvimento deste movimento – tais como laços comunitários, estruturas de mobilização prévias, redes sociais entre quilombolas e outras entidades civis e políticas, entre tantos outros fatores.

Em segundo lugar, os defensores deste terceiro argumento são, em sua maioria, jornalistas e formadores de opinião cujo objetivo do trabalho é mais denunciar uma suposta fraude envolvendo as novas comunidades remanescentes

tes de quilombo do que primar por rigor científico e acadêmico em suas análises. Mesmo assim, esses autores e seus trabalhos não devem ser ignorados uma vez que o argumento que defendem – a tese do oportunismo - é hoje vastamente difundido na mídia e tem sido comumente empregado pela população em geral bem como por congressistas e juristas diretamente envolvidos na formulação, interpretação e implementação de leis relacionadas aos quilombos.

A última – e possivelmente mais séria - crítica que pode ser feita ao argumento “oportunista” é que ele desconsidera os custos reais da mobilização política em torno dos direitos quilombolas. Ao afirmarem que o movimento quilombola é simplesmente uma ação promovida por poucos líderes agindo segundo seu autointeresse, os defensores da tese oportunista ignoram o fato de que o processo para a obtenção de terras quilombolas é altamente incerto, custoso e demorado. Além disso, a propriedade da terra é titulada em nome de uma associação, e há restrições para o seu uso, que deve privilegiar formas de cultivo tradicionais e coletivas. Esses fatores, por si só, desestimulariam uma mobilização quilombola motivada apenas por interesses pessoais. Além disso, a suposta “paz no campo” – de que tanto falam os opositores do movimento quilombola – de fato não parece estar ameaçada na medida em que os quilombolas lutam pela regularização da terra e pela execução de direitos já existentes. Não há indícios de ações violentas por parte dos quilombos, uma vez que a grande maioria das terras que reivindicam já estão ocupadas por eles. E a ameaça de desestabilização da ordem jurídica fundiária também é pouco aplicável, já que as leis para titulação de territórios quilombolas existem e só precisam ser executadas.

1.2. Objetivos do Trabalho e Modelo de Pesquisa

Com o intuito de superar parte das limitações dos três argumentos genéricos apresentados acima, este trabalho se envereda por um caminho alternativo. Apesar de bastante ambicioso, o **objetivo geral** desta dissertação é contribuir para uma aproximação inicial entre a Ciência Política e a questão quilombola – seja oferecendo aos cientistas políticos um panorama crítico sobre esta questão (tarefa, em parte, realizada no item anterior), seja emprestando à

questão algumas ferramentas analíticas tipicamente empregadas por esta ciência para compreender os movimentos sociais e outras formas de ação coletiva.

Antes de identificarmos essas ferramentas e entendermos como elas serão utilizadas para a construção do argumento desta tese, vale fazer algumas outras introduções e ressalvas. Primeiro, é importante deixar claro, desde já, que este estudo fará uma *análise descritiva* sobre o atual movimento social quilombola. Assim, a maior parte da resposta que pretende oferecer à pergunta “*o que é a mobilização quilombola?*” passará pelo esforço exploratório de responder “*como é*” este movimento social. Desde já, alerto os leitores que buscam explicativas causais e unilaterais para a mobilização quilombola de que não encontrarão este tipo de conclusão no presente trabalho. O que encontrarão será uma narrativa possível deste recente movimento social. Narrativa, esta, que não se pretende nem melhor nem mais completa do que as outras versões disponíveis, mas sim, alternativa e complementar a elas.

Em segundo lugar, o viés descritivo da tese e a forma indutiva com que pretendo construir meu argumento talvez se distanciem do caminho usualmente trilhado por parte significativa das pesquisas na área das Ciências Sociais. O tema central deste trabalho – o movimento quilombola – não será utilizado, aqui, para se pensar em temas amplos ou questões teóricas consagradas na literatura de Ciência Política, Antropologia ou Sociologia. Ao contrário de muitas pesquisas que partem de uma realidade empírica para abstraí-la em função de debates e questionamentos abstratos, este trabalho busca experimentar e se apropriar de mecanismos metodológicos utilizados nos estudos sobre os movimentos sociais e a ação coletiva para dar uma “nova interpretação” para o atual movimento social quilombola. Ao invés de ir do particular para o abstrato, partirei das teorias para o “prático”.

Esta análise descritiva estará apoiada em dois focos analíticos principais, cada um deles associado a perguntas gerais dirigidas à mobilização quilombola:

Foco analítico 1: Oportunidades Políticas

Pergunta geral: De que forma o contexto político-institucional tem pautado a mobilização dos quilombolas?

Dimensões analíticas:

- a. Abertura política – mudanças na legislação pertinente; criação de canais institucionais; permeabilidade do estado às demandas quilombolas; visibilidade desta temática no Congresso.
- b. Avanços jurídicos – avanço no número de terras e áreas tituladas e reconhecidas; aumento efetivo dos gastos do Governo com políticas de reconhecimento e titulação.
- c. Políticas públicas – ações governamentais dirigidas às bases da mobilização (no caso, às comunidades quilombolas) e que repercutem no fomento da mobilização.

A análise sobre este primeiro foco será conduzida, sobretudo, no Capítulo 3, da seguinte forma: primeiro, apresentarei a trajetória recente da questão quilombola, procurando descrever e, ao mesmo tempo interpretar, os processos de elaboração, discussão e implementação das principais leis e instituições relacionadas à temática. Em seguida, procurarei completar esta trajetória a partir de alguns de seus resultados práticos – ou quantitativos. Irei observar os padrões de evolução de certos benefícios oferecidos pelo estado aos remanescentes de quilombo, tais como títulos de terras e recursos públicos destinados especificamente às comunidades. Com isso, tentarei dar conta de, basicamente, duas tarefas: 1) especificar os diferentes tipos de oportunidades políticas (demonstrando quando e como surgiram) e 2) especificar a maneira como cada tipo (ou “dimensão”) de oportunidade política pode ser relacionada, histórica e politicamente, a mudanças no comportamento e na capacidade organizativa do movimento social quilombola.

Foco analítico 2: Estruturas de Mobilização

Pergunta geral: como e em torno de que motivações os quilombolas estão organizados?

Dimensões analíticas:

- a. Organização interna – número de comunidades/municípios representados; comunicação entre lideranças e bases locais; tipo e frequência de táticas de mobilização (protestos, encontros, etc.).
- b. Organização externa – rede de alianças do movimento; participação em ciclos de protesto/atividades de outras entidades; estratégias de relacionamento com o estado.
- c. Administração de incentivos individuais à participação – incentivos políticos; incentivos privados (recompensas pessoais); incentivos solidários (redes prévias de mobilização; processos de recrutamento).

A análise deste segundo foco, feita no Capítulo 4, será dirigida à organização do movimento, seu corpo diretivo, sua história, suas táticas de recrutamento e engajamento, suas estratégias de ação política e seu repertório de escolhas e decisões ao longo do período analisado. O objetivo é identificar e descrever aspectos como: fases (ou ciclos organizativos) do movimento e os processos, tanto estratégicos como estruturais, que marcaram a sua expansão e sua crescente legitimidade frente a um número também crescente de comunidades representadas. Atrelado a isso, irei abordar a natureza das decisões políticas de seu corpo diretivo no que se refere aos métodos empregados para a mobilização de sua base e para o posicionamento político do movimento frente a parceiros externos e o estado.

Ao analisar cada um desses focos, procurarei identificar possíveis *interações* entre a ampliação da oferta de oportunidades políticas e o aumento da capacidade organizacional das estruturas internas de mobilização. Com isso, tentarei dar suporte à **hipótese geral** da pesquisa, segundo a qual *há, de fato, uma convergência entre a oferta crescente de oportunidades políticas para a mobilização e o aumento da capacidade organizativa das estruturas de mobilização do movimento social quilombola*. A partir de uma análise descritiva e diacrônica, procurarei demonstrar que a emergência do movimento quilombola e seu fortalecimento nos últimos anos podem ser relacionados tanto a aspectos conjunturais e dinâmicas institucionais quanto a fatores de ordem organizacional e estratégica, os quais se relacionam continuamente favorecendo a mobilização quilombola.

Como já apontado na introdução, esta hipótese, por si só, não é das mais revolucionárias ou reveladoras. O verdadeiro potencial deste estudo, mais uma vez, reside na sua capacidade de descrever detalhadamente esta suposta convergência. Mais do que isso, ao tratar conjunta e sistematicamente de *estruturas de mobilização e oportunidades políticas*, tentarei evidenciar as maneiras pelas quais o movimento social dialoga com o Estado e como ambos se influenciam mutuamente ao longo do tempo: o movimento social, aproveitando estrategicamente as oportunidades existentes e trabalhando continuamente para criar novas oportunidades a seu favor; o estado, promovendo reformas institucionais que em parte se moldam às demandas do movimento, e em parte resistem a essas demandas.

Além disso, cabe aqui outra ressalva metodológica. O fato de que nem todos os aspectos observados em cada dimensão analítica podem ser fácil ou coerentemente quantificados é mais um motivo para que eu conduza minha argumentação de modo descritivo e indutivo, e não estritamente causal ou dedutivo. A “disposição do governo em debater a questão quilombola” ou a “visibilidade da temática quilombola no Congresso”, por exemplo, não podem ser medidas da mesma forma como a variação no “número de terras e áreas tituladas e reconhecidas”. Por isso, sempre que possível e necessário, procurarei alimentar a análise quantitativa sobre as dimensões analíticas com informações de caráter contextual, as quais serão levadas em conta no processo de operacionalização das dimensões analíticas enfocadas.

O **recorte temporal** que utilizarei será o período de 1988 a 2008. Este recorte foi adotado tendo por base a Constituição de 1988 que, por meio do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e dos artigos 215 e 216 da preservação do patrimônio Cultural, estabeleceu, de forma inédita, direitos às comunidades de remanescentes de quilombo. Por isso, a *Carta Magna* é tida pela literatura como o marco institucional inaugural da recente mobilização dos quilombos³⁶.

Por fim, gostaria de discorrer brevemente sobre as fontes de informação e os objetos de análise desta pesquisa. Para tratar das *oportunidades políticas*, irei me apoiar nas principais ações realizadas pelo estado nos âmbitos nacional e estadual (paulista). Dentre as ações referentes à esfera nacional, focalizo, além da criação e implementação de novas leis, as políticas públicas destinadas exclusivamente aos povos remanescentes de quilombo, as quais foram promovidas, especialmente, por três órgãos federais: a Seppir (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), a Fundação Cultural Palmares e o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). No âmbito do Estado de São Paulo, além de estudar as políticas desenvolvidas pelos órgãos já mencionados e a legislação estadual específica, analisarei a evolução das políticas públicas promovidas pelo Itesp (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”). Vinculado à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, o Itesp é o órgão responsável por projetos de desenvolvimento

³⁶ No capítulo 3 será feita uma apresentação mais detalhada sobre o processo legal, em torno da questão quilombola, que originou e sucedeu a Constituição de 1988.

nas comunidades quilombolas do Estado além de ser quem coordena os processos de titulação de territórios quilombolas em áreas devolutas de São Paulo.

Para tratar das estruturas de mobilização, adotarei como objeto de análise um **estudo de caso** sobre a mobilização das comunidades quilombolas no Estado de São Paulo. Tomarei como foco da pesquisa a Eaacone (Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira). Fundada em 1995, a entidade é hoje a principal representante da causa quilombola no Estado de São Paulo. Ela é formada por lideranças e colaboradores das próprias comunidades remanescentes de quilombo e é a principal interlocutora destas perante o movimento nacional dos quilombos. Em suma, a Eaacone possui uma *história organizativa* que, embora recente, permite perfeitamente a aplicação do aparato analítico proposto neste estudo.

O quadro a seguir resume a estrutura da pesquisa, dividindo as dimensões analíticas (*para aonde olhei*), os objetos de análise (*sobre o que falarei*) e as principais fontes de consulta (*onde obtive as informações*) utilizadas na pesquisa.

Quadro 1.2.1: Estrutura e Fontes de Pesquisa

Dimensões analíticas	Objetos de análise	Fontes de informação
Foco analítico 1: Oportunidades Políticas - CAPÍTULO 3		
<i>De que forma o contexto político-institucional tem pautado a mobilização social dos quilombos?</i>		
(a) abertura política	Evolução da legislação pertinente aos quilombos (esferas federal e paulista)	Congresso Nacional, Assembléia Legislativa, Diário Oficial e literatura jurídica especializada
	Processo de formação de instituições destinadas à causa quilombola.	Entrevistas com membros das entidades em questão
(b) avanços jurídicos	Titulações e processos de reconhecimento no Brasil e em São Paulo.	Diário Oficial, Incra, Itesp, Seppir, FCP e institutos de terras estaduais; Comissão Pró-Índio de SP, e ISA.
(c) políticas públicas	Programas e recursos do Governo Federal destinados aos quilombos (1997-2008)	Balanços anuais da Controladoria Geral da União (BGU/CGU)
	Programas e recursos do Governo Estadual destinados aos quilombos (1997-2008)	Orçamento do Estado + processos e convênios Itesp

Foco analítico 2: Estruturas de Mobilização - CAPÍTULO 4

Como e em torno de que incentivos os quilombos estão organizados?

(a) organização interna	Ampliação do número de comunidades e municípios representados pela e na Eaacone.	Documentos internos, agenda do movimento e entrevistas com as principais lideranças.
	Frequência de atividades de mobilização (encontros, ciclos de formação, assessoria)	
	Divisão de tarefas entre setores do movimento ao longo do tempo	
(b) organização externa	Ampliação e diversificação das parcerias com outras entidades civis.	Documentos internos, agenda do movimento, documentos enviados ao Governo, Congresso, etc.
	Estratégias de relacionamento com o estado (confronto x visando benefícios públicos)	Documentos disponibilizados por entidades parceiras (MOAB, ISA, UNICAMP, SOS Mata Atlântica)
		Entrevistas com lideranças e membros de entidades parceiras.
(c) administração de incentivos	ciclos de mobilização comunitárias	Documentos internos, agenda do movimento e entrevistas com as principais lideranças
	formas de divulgação das conquistas obtidas	

Capítulo 2:
Estruturas de Mobilização e Oportunidades Políticas
Caminhos para a compreensão da ação coletiva

*Since the 1960's, each time a general mode has been proposed, a new wave of **paradigm warriors** step forward, swords in hand, ready to slay the dragon of hegemonic discourse.*
Sidney Tarrow³⁷

³⁷ “Paradigm Warriors: Regress and Progress in the Study of Contentious Politics”, p.41 – IN: Goodwin&Jasper(2004).

O PRIMEIRO PASSO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM *VISÃO ALTERNATIVA* SOBRE A RECENTE mobilização quilombola consiste no estabelecimento dos seus alicerces teóricos. Como indicado no Capítulo 1, esta dissertação tenta partir do “abstrato” para o “prático”; do plano da teoria – pura e simples – para a observação e descrição analítica da realidade ainda pouco definida do movimento social quilombola.

Por se tratar de um movimento social, nada mais apropriado do que recorrer a alguns dos principais paradigmas e abordagens utilizados por sociólogos e cientistas políticos para entender a ação coletiva em diferentes contextos e momentos históricos. Neste capítulo, proponho refazermos um trecho da longa – e, em larga medida, conflituosa – trajetória das Teorias dos Movimentos Sociais. Ao longo do caminho, iremos nos deparar com ideias bastante conflitantes acerca do que são, como se formam, e por que motivos sobrevivem os movimentos sociais. Não peço ao leitor que opte pela(s) ideia(s) que mais lhe apetece(m). Ao contrário, utilizo-me do caminho trilhado no intuito de chamar a atenção para duas ferramentas analíticas – “paradigmas”, “idéias”, “teorias”, ou como preferirem chamá-las – cruciais para esta tese: as *estruturas de mobilização* e as *oportunidades políticas*.

Apoiando-me nos argumentos de diversos autores que se aventuraram em teorizar os movimentos sociais desde a década de 1960, procurarei descrever como uma parte significativa dos estudos sobre a ação coletiva, desde o advento da *teoria da escolha racional*, tem se apoiado em aspectos analíticos de ordem racional e estratégica para explicarem a emergência e o fortalecimento de movimentos sociais. Ao se contraporem a teses clássicas, gerações mais recentes de estudos sobre movimentos sociais têm se esforçado para categorizar e demonstrar a essência intencional, organizacional e adaptativa que tanto possibilita quanto orienta as diversas modalidades de ação coletiva.

Tentarei mostrar, ainda, como grande parte deste esforço de identificação e concepção do caráter racional da ação coletiva passou pela elaboração de sucessivos paradigmas dentro deste campo de estudos, cada um dos quais tentando aprimorar ou corrigir lacunas conceituais deixadas pelos paradigmas da corrente analítica anterior. Em meio a esta “guerra de paradigmas”, as noções estruturas de mobilização e oportunidades políticas atuaram como peças-chave. A primeira é comumente associada à corrente analítica da Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), enquanto a segunda tem sido o ponto de apoio da Teoria do Processo Político. De um lado, estruturas de mobilização ajudaram a entender os movimentos sociais a partir de seus mecanismos organizativos e dos diferentes incentivos que eles oferecem aos indivíduos para participarem da ação coletiva e contribuírem para seu fortalecimento. De outro lado, as oportunidades políticas trouxeram de volta ao campo de análise dos movimentos sociais modelos analíticos capazes de compreender a relação adaptativa e dinâmica existente entre a ação coletiva e o estado; ou entre os movimentos sociais e os condicionantes político-institucionais de seu contexto histórico.

Ao realizar este resgate dos conceitos de estruturas de mobilização e oportunidades políticas – e das formas como estes conceitos foram desenvolvidos e aplicados nas análises sobre movimentos sociais –, tentarei defender por que acredito que eles sejam extremamente pertinentes para uma análise alternativa da mobilização quilombola no Brasil hoje. Desta forma, o percurso teórico deste capítulo procurará, a um só tempo, justificar o balanço crítico feito no capítulo anterior e embasar a análise empírica que farei nos dois capítulos seguintes.

2.1. Conceitos em crise, paradigmas em guerra

As noções de estruturas de mobilização e oportunidades políticas têm sido empregadas de formas muito variadas nos incontáveis estudos sobre movimentos sociais e outras modalidades de ação coletiva. De modo geral, oportunidades políticas remetem a fatores exógenos e conjunturais que favorecem (embora não determinem unilateralmente) a emergência, manutenção e/ou declínio dos movimentos sociais (Tilly, 1978;2004). Estruturas de mobilização, por sua vez, referem-se às capacidades endógenas e estratégias de organização que possibilitam tanto o aproveitamento de oportunidades políticas e de referências simbólicas esparsas quanto a recriação constante dessas oportunidades de modo a garantir a coesão necessária para a sobrevivência da ação coletiva (McCarthy, 1996³⁸).

No entanto, definições tão abrangentes quanto essas tendem, muitas vezes, a complicar a vida de um cientista social mais do que ajudá-lo. Se considerarmos que oportunidades políticas remetem a fatores exógenos e conjunturais, corremos o risco de levar em consideração fatores tão distintos para o entendimento de um movimento social quanto o sistema político de um país, o arranjo de forças entre seus poderes legislativo e executivo, ou a existência de um partido de esquerda no poder³⁹. De forma equivalente, generalizações acerca do que são e como funcionam as estruturas de mobilização têm levado sociólogos, antropólogos e cientistas políticos a tratarem sob o mesmo guarda-chuva conceitual dimensões analíticas tão variadas dos movimentos sociais quanto a capacidade de articularem referências simbólicas comuns, o pertencimento de seus membros a redes prévias de mobilização, ou a capacidade de um certo movimento social em distribuir benefícios particulares entre seus apoiadores⁴⁰. Para complicar, as noções de oportunidades políticas e estruturas de mobilização a-

³⁸ Considero insuperável a definição de estruturas de mobilização feita por John D. McCarthy: “By mobilizing structures I mean those agreed upon ways of engaging in collective action which include particular ‘tactical repertoires’, particular ‘social movement organizational’ forms and modular social ‘movement repertoires’.” IN: McAdam, McCarthy & Zald (1996, p.141).

³⁹ No artigo “Protest and Political Opportunities” (Annual Reviews in Sociology, v.30, fevereiro/2004 – p.125-145), David S. Meyer faz uma revisão exaustiva de mais de 40 estudos que empregaram oportunidades políticas como método de análise sobre movimentos sociais. Além de inúmeros exemplos, o artigo traz um modelo para a categorização dos resultados muito variados alcançados por tais pesquisas.

⁴⁰ Embora já não mais atualizada, a revisão bibliográfica feita por Craig Jenkins em “Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements” (Annual Reviews in Sociology, 1983) faz uma exposição bastante didática das maneiras como as estruturas de mobilização têm sido empregadas nos estudos sobre movimentos sociais. Os capítulos 6 a 10 de McAdam, McCarthy & Zald (1996) também são referências essenciais.

parecem comumente interrelacionadas. Ou então, aparecem associadas tanto às causas como aos efeitos dos movimentos sociais. Isso dificulta – e frequentemente impede – análises causais sobre a emergência e o sucesso desses movimentos. A passagem seguinte dá um exemplo dessa típica confusão:

“Movimentos sociais não são produto apenas das oportunidades políticas; eles representam esforços organizativos de grupos de indivíduos que não apenas aproveitam as oportunidades mas, através de sua ação coordenada, também alteram essas oportunidades e criam novas.” [minha tradução]

David S. Meyer⁴¹

Tais generalizações sobre as noções de oportunidades políticas e estruturas de mobilização levaram alguns autores mais radicais a advogarem pela própria extinção do uso desses termos, acusando-os de terem perdido sua capacidade explicativa dada a exacerbação de seu uso nos estudos sobre a ação coletiva (Goodwin&Jasper, 2004 e outros⁴²). Outros autores, mesmo reconhecendo os perigos de conceitos teóricos inflacionados, defendem que as noções de oportunidades políticas e estruturas de mobilização não podem ser simplesmente descartadas. Afinal, foi o desenvolvimento e aprimoramento desses termos – ocorrido por meio de seu uso e reutilização em estudos muito variados – que pautou o debate teórico sobre a ação coletiva e os movimentos sociais ao longo dos anos. Dito de outra forma, rejeitar essas noções teóricas significaria rejeitar os paradigmas que sedimentaram o longo caminho percorrido até então pela ciência da ação coletiva. Mais prudente, portanto, seria reavaliar os conceitos de oportunidades políticas e estruturas de mobilização de modo a definir melhor seus potenciais analíticos e sua aplicabilidade a casos específicos – como os quilombolas, por exemplo.

Afinado a este grupo de autores mais “moderados”, tentarei resgatar a seguir dilemas teóricos que envolveram a formulação, o uso e o desenvolvimento conceitual dos conceitos de oportunidades políticas e estruturas de mobilização.

⁴¹“Tending the Vineyard: Cultivating Political Process Research” p.55 IN: – IN: Goodwin&Jasper(2004).

⁴² A discussão será feita mais adiante. Por ora, ver notas 34 e 50.

2.2. Paradigma 1: Estruturas de Mobilização

Entender como surge e se desenvolve a ação coletiva é, em última análise, entender por que motivos os indivíduos se unem em torno de causas comuns e bens coletivos (Hardin, 1991:12). Uma questão central que se coloca para os estudos de movimentos sociais, neste sentido, à *natureza* das motivações que levam um indivíduo comum a aderir ou não a determinada mobilização cujos fins correspondem à obtenção de benefícios que serão apropriados coletivamente.

Até a década de 1960, os paradigmas que orientaram de modo hegemônico o estudo da natureza dos movimentos sociais envolviam, via de regra, três pressupostos básicos: 1) as macroestruturas da sociedade e do estado influenciavam direta e unilateralmente o comportamento dos indivíduos⁴³; 2) a mobilização dos indivíduos em torno de causas comuns e bens coletivos é resultado natural, espontâneo e, até certo ponto, previsível da pluralidade de interesses subjacente a qualquer sociedade⁴⁴; 3) movimentos sociais, protestos e agitações de massa são eventos ocasionais, explosivos e de curta duração, que tendem a eclodir em momentos de ruptura social abrupta e cujo destino é, necessariamente, a rotinização, burocratização e institucionalização de suas atividades ou a rápida extinção⁴⁵.

Desde então, uma corrente de autores que ficou conhecida sob o título de “Teoria da Mobilização de Recursos” passou a questionar esses três pressupostos clássicos⁴⁶ sobre os movimentos sociais buscando acrescentar aos primeiros estudos princípios da *racionalidade da ação coletiva*, os quais foram importados, sobretudo, da teoria econômica neoclássica.

⁴³ Sidney Tarrow (1996) faz uma revisão muito interessante da forma como teóricos clássicos anteviam o determinismo do estado sobre as formas de ação coletiva. Para uma compreensão mais aprofundada, ver a crítica de Tarrow ao pensamento de inspiração toquevilliana que, segundo o autor, inspirou muitos intérpretes dos movimentos sociais até os anos 1960. (TARROW, 1996 – “Social Movements and the State: Thought on the policing of protest” IN McAdam, McCarthy&Zald, 1996, cap.2)

⁴⁴ Neste respeito, ver a análise crítica feita por Moe (1980) acerca das visões tradicionais da ação coletiva (*Pluralist view* e *Structural-Functionalist* vs. *Rationalist view*) – capítulo 6.

⁴⁵ Para um entendimento mais aprofundado dos fundamentos teóricos deste terceiro pressuposto, ver o comentário crítico de Oberschall (1993, capítulo 1) sobre as teses clássicas de Gustave LeBon. Ver também Gohn (1997), Wisely (1990) e McAdam (2001), quando tratam da influência da psicologia social sobre a fase clássica dos estudos da ação coletiva.

⁴⁶ A discussão sobre esses três pressupostos e sobre a maneira como têm sido criticados pela Teoria da Mobilização de Recursos foi extraída, principalmente, das seguintes revisões bibliográficas sobre as teorias dos movimentos sociais: McAdam (2001); Wisely (1990), Oberschall (1997, cap.1), McAdam, Zald&McCarthy (1996; capítulos 1, 3, 4, 7); Morris&Mueller (1992); McAdam&Diani (2003, cap.10 e 13); Gohn (1997, cap.2); Moe (1980, caps. 1 e 6); Jenkins (1983).

Por um lado, o enfoque racionalista desses autores esteve apoiado na crítica pioneira de Mancur Olson (1965) aos estudos clássicos da ação coletiva. Para Olson, a natureza das motivações que levam os indivíduos a aderirem a esforços coletivos não é pública, mas sim, pessoal e autointeressada. Ao contrário do que assume o pressuposto pluralista – relacionado ao ponto “2” destacado acima –, indivíduos não se reúnem espontaneamente em torno de metas, ideologias ou interesses comuns. Seus verdadeiros estímulos para participarem de uma ação coletiva, deste modo, não são os benefícios coletivos que esta ação pode gerar, mas sim, os benefícios privados que esses indivíduos poderão obter a partir de seu engajamento. De forma equivalente, a tese de Olson sugere que o sucesso e a manutenção de uma organização social não dependem, essencialmente, nem da coesão ou afinidade ideológica entre seus membros nem da eficácia deste grupo no sentido de alcançar suas metas políticas. Basta que a ação coletiva promova e distribua satisfatoriamente benefícios privados (ou *incentivos seletivos*) a seus membros para que se mantenha operante (Moe, 1980:33).

Tal perspectiva, além disso, contraria os dois outros pressupostos clássicos – pontos “1” e “3” acima – ao dissociar os comportamentos e decisões dos indivíduos de seu contexto macrosocial. Pois, ao assumir que a ação coletiva é motivada por interesses privados, Olson sugere que este tipo de ação tende a ocorrer sempre que houver a percepção dos indivíduos de que podem se beneficiar de esforços coletivos, independentemente da ocorrência de rupturas sociais abruptas ou conjunturas políticas particulares (Oberschall, 1993:17). Mais do que isso, a tese racionalista, ao pressupor que toda a ação coletiva é intencional e estratégica, se contrapõe à ideia de que movimentos sociais se limitam a reações explosivas, de curta duração e tipicamente desorganizadas, promovidas por indivíduos psicológica e socialmente desajustados⁴⁷.

Por outro lado, a Teoria da Mobilização de Recursos (doravante **TMR**) buscou ampliar o horizonte inicialmente desbravado pela teoria da escolha racional ao focar nas *estruturas de mobilização* que pautam a ação coletiva. A ideia central deste novo enfoque metodológico e analítico é que a ação coletiva, além de intencional e racional, é estruturada e ritualizada; ou seja, ela é “produto da estratégia dos atores envolvidos, de suas expectativas de ganhos privados,

⁴⁷ Esta oposição entre o a teoria da escolha racional e as teses clássicas vinculadas ao “comportamento coletivo” e à psicologia social foi exaustivamente apresentada em diversas revisões bibliográficas sobre estudos de Movimentos Sociais. Cito alguns exemplos: Wisely (1990); Oberschall (1993, cap.1); McAdam (2001/2003); Diani&Porta (2006, cap 5).

mas *também*, do modo como interagem dentro do movimento social e fora dele”⁴⁸. O pressuposto básico da TMR é de que os indivíduos que participam de ações coletivas – sejam elas movimentos sociais, partidos políticos ou grupos de interesse – não formulam suas decisões em *vazios* sociais, políticos ou ideológicos. Assim, embora concordem com a teoria da escolha racional ao entenderem os indivíduos como sujeitos autointeressados e que orientam suas ações de modo estratégico, os autores da TMR defendem que suas motivações variam de acordo com a forma particular como eles são socializados à ação coletiva. Laços pessoais, posição dentro de uma dada organização, grau de envolvimento com o grupo e muitos outros fatores de ordem *relacional*⁴⁹ acabam definindo as motivações e as expectativas específicas de um indivíduo diante da decisão de aderir a uma causa coletiva e arcar com os custos pessoais desta adesão.

Tal raciocínio implica reconhecer que os indivíduos engajados numa determinada ação coletiva orientam suas ações de acordo com incentivos de natureza e intensidade distintas (Kriesi, 1996⁵⁰). Num mesmo movimento social, por exemplo, há pessoas que esperam obter ganhos políticos (status, projeção); outras pessoas que visam benefícios mais imediatos e privados (terra, dinheiro, informação privilegiada); outros que almejem fins mais ideológicos e coletivos (direitos, justiça); e outros, ainda, que participam da ação por mera causalidade (porque têm amigos ou parentes no movimento social, porque moram perto da sede do movimento, etc.). Neste sentido, *quanto* essas pessoas estão dispostas a

⁴⁸ Oberschall (1993:13)

⁴⁹ O uso do adjetivo “relacional” neste trecho, aplicado para estabelecer o distanciamento entre a Teoria da Escolha Racional e a TMR, pode ser compreendido de forma análogo à argumentação feita por Mustapha Emirbayer (1997) quando procura estabelecer uma distinção fundamental entre dois tipos de pensamento: o pensamento *substancialista* e o pensamento *relacionista* [sic]. Defensor do relacionismo, Emirbayer argumenta que a oposição entre o determinismo das estruturas macro-sociais (adotado pelas abordagens clássicas) e o determinismo da ação racional autointeressada (marca da teoria da escolha racional) não pode ser resolvido a menos que sejam identificados os limites do pensamento substancialista, que está no cerne tanto das abordagens sociológico-estruturalistas quanto das abordagens econômico-racionalistas. Ambas as abordagens se assemelham por tratarem exclusivamente de entidades autodeterminadas, cujas fronteiras analíticas são pré-delimitadas. Assim como teóricos da ação racional tratam os indivíduos como *substâncias* determinantes de suas próprias ações, escolhas e interesses, os teóricos estruturalistas vêem a sociedade e as macro-estruturas sociais como *unidades* holísticas, que operam de forma autônoma e soberana sobre as ações individuais. A abordagem relacionista contrapõe o pensamento substancialista ao pressupor que as entidades sociais não são fixas e que suas fronteiras não podem ser pré-determinadas. Seu significado, suas racionalidades e suas formas de operação só podem ser de fato abstraídos a partir do contexto *transaccional* em que operam. Para o pensamento relacionista, coisas, indivíduos, sociedades e estruturas sociais não são átomos que ocasionalmente se chocam e interagem, ou cuja existência prescindem de relações exógenas. Tais relações são, elas próprias, definidoras dessas entidades, as quais se definem, se remodelam e se desfazem em função do diálogo, do embate e da transação (simbólica e política) com outras entidades.

⁵⁰ IN: McAdam, McCarthy & Zald (1996, cap.7).

contribuir para o movimento é função do *quanto* recebem do movimento de acordo com o(s) incentivo(s) específico(s) que almejam. (Oberschall, 1993:46).

Uma análise mais detalhada das “estruturas” e “dinâmicas sociais médias”⁵¹ – responsáveis pela mediação entre os indivíduos e entre eles e seu meio social – permitiram, além dos já mencionados, alguns outros avanços em relação às análises da teoria da escolha racional. Em primeiro lugar, as estruturas de mobilização possibilitaram distinções e comparações mais adequadas entre modalidades distintas de ação coletiva – tratados genericamente por teóricos como Olson. Analisados sob a perspectiva organizacional, os movimentos sociais possuem recursos mais limitados do que partidos políticos, ONGs, sindicatos e demais grupos de interesse. Ademais, suas estruturas de organização interna são normalmente mais fluidas e inconstantes, os comprometimentos entre seus membros tendem a ser menos formais e suas estratégias de enfrentamento político notadamente mais radicais (Lofland, 1996; Diani&Porta, 2006). Desta maneira, a TMR, ao enfatizar as estruturas de mobilização, aumentou o potencial descritivo e comparativo dos estudos sobre a ação coletiva sem comprometer os fundamentos teóricos que remetem à “essência racional comum” que motiva movimentos sociais, partidos políticos e grupos de interesse (Jenkins, 1983).

Em segundo lugar, esse mapeamento organizacional⁵² mais preciso permitiu definir não apenas quais os recursos disponíveis a cada modalidade de ação coletiva como, sobretudo, as formas como tais recursos são geridos internamente de modo a garantir a permanência da mobilização. No caso particular dos movimentos sociais, a TMR perseguiu repostas a algumas questões-chave: afinal, como os movimentos sociais – que dispõem de poucos recursos, e são fracamente institucionalizados – induzem a cooperação entre seus membros e a adesão de novos colaboradores? Como organizações tão instáveis conseguem se manter vivas num cenário político povoado por outras organizações muito mais sólidas do ponto-de-vista institucional, financeiro e político? Além disso, que tipo de disposições e processos organizativos são responsáveis por captar aspectos difusos do ambiente sócio-político – tais como perturbações na dinâmica po-

⁵¹ Analogia a Mark Granovetter (1985), em sua defesa de análises que levem em conta a “imersão social” (“*Social Embeddedness*”) das entidades econômicas a partir de suas redes de relação médias.

⁵² John D. McCarthy considera a tarefa da TMR uma tarefa, “essencialmente cartográfica”, cujo maior esforço é “mapear as estruturas de mobilização operantes” (“Constraints and opportunities in adopting, adapting and inventing” - IN: McAdam, McCarthy&Zald, 1996, cap.6)

lítico-institucional, interesses políticos diversos e referências simbólicas esparsas – e transformá-los em discursos coesos, apelativos e articulados?

Até então, repostas a essas perguntas haviam sido dadas de forma pouco linear. Sabia-se que os movimentos sociais envolviam protestos, que mobilizavam símbolos de luta e identidades coletivas, que utilizavam comumente táticas litigiosas e meios não institucionais de pressão política, e que emergiam, normalmente, em momentos de ruptura histórica e desestabilidade político-social. Porém, era pequeno o conhecimento sobre a integração entre esses vários aspectos (Klandermas, 1992⁵³). O esforço da TMR foi, então, categorizar e relacionar normativamente processos diferentes embora complementares evidenciados nos movimentos sociais. Focando sempre nas estruturas de mobilização, a TMR elaborou nomenclaturas que rapidamente viraram jargões nos estudos dos movimentos sociais, tais como: a “Organização dos Movimentos Sociais” (usualmente tratada pela sigla em inglês **SMO**, referente à “*Social Movement Organization*”), os “circuitos” ou “**redes**” de relações externas ao movimento, e os processos de construção simbólica no interior do movimento (comumente chamados de “enquadramentos” ou “*framing processes*”).

Para os fins deste trabalho, vale ressaltar a importância das SMOs. Elas ficaram conhecidas como as “unidades básicas”, ou “tijolos” que edificam os movimentos sociais⁵⁴. O desenvolvimento deste conceito permitiu articular normativamente as diversas estratégias e processos que configuram as estruturas de mobilização e, com isso, garantem a sobrevivência dos movimentos sociais. Dado que os movimentos sociais têm recursos escassos, baixo grau de centralização burocrática e, portanto, capacidade limitada para distribuir regularmente incentivos de natureza exclusivamente privada a todos os seus membros, a racionalidade de suas estruturas de mobilização deve refletir numa organização interna (ou SMO) que priorize a produção e distribuição regular de incentivos coletivos, políticos e solidários. Visto por outro ângulo, o *paradoxo* das SMO é que os movimentos sociais dependem do apoio de grandes contingentes de pessoas em momentos esporádicos (para a realização de marchas, protestos, abaixo assinados, etc.) e, relativamente, de um número reduzido de membros envolvidos integralmente no cotidiano do movimento (Lofland, 1996). Isso exige que as SMOs funcionem como “sanfonas”, expandindo-se e reduzindo-se rápida e fre-

⁵³ “The Social Construction of Protest and Multiorganizational Fields” IN: Morris&Mueller, 1992 (cap.4)

⁵⁴ Tradução literal de “building blocks” dos movimentos sociais. Para uma conceituação bastante abrangente das SMOs, ver Lofland(1996) e Diani&Porta (2006 – cap.6).

quentemente ao longo do tempo e mantendo-se coesas mesmo em momentos de desmobilização⁵⁵.

Este *frenesi* organizacional, característico dos movimentos sociais, exige que as SMOs tenham muito claro qual é sua base de apoio popular e como mobilizá-la rapidamente (Kriesi, 1996). Alguns movimentos possuem bases mais voláteis e heterogêneas, que se mobilizam em virtude da visibilidade de um tema específico na agenda política (exemplos: movimento ambientalista, movimento anti-nuclear); outros movimentos possuem bases mais homogêneas e menos voláteis, que se mobilizam não só em virtude da visibilidade de suas causas específicas, mas também, em virtude da preservação e reprodução dos modos de vida e dos valores deste grupo (exemplos: movimentos étnicos, sub-nacionais e sub-culturais). Ambos esses tipos de movimento dependem de apelos políticos fortes e de causas salientes – que servem de incentivos ideológicos e políticos para seus membros. Mas a forma como estimulam a solidariedade entre os membros varia significativamente. Movimentos sub-culturais, por exemplo, dependem de que seus apoiadores se mantenham solidarizados em outras esferas da vida (que compartilhem de um mesmo território, de uma mesma língua, de uma mesma etnia, de uma mesma religião, etc.), enquanto movimentos como o ambientalista, ou o pacifista, não necessariamente dependem deste tipo de solidariedade, visto que seus apoiadores podem vir de diferentes regiões, etnias e classes sociais sem que isso comprometa o sucesso da mobilização.

Em suma, portanto, a análise das SMOs requintou o estudos sobre as estruturas de mobilização ao investigar as diferentes racionalidades que determinam a distribuição de incentivos entre membros de diferentes movimentos sociais. Ou seja, mesmo admitindo que os movimentos sociais possuem estruturas de mobilização particulares em relação a outras modalidades de ação coletiva, ainda assim é possível identificar *lógicas* distintas – embora igualmente eficazes – de administração dos incentivos, que podem ser de natureza variada e que garantem a adesão de seus colaboradores. Diferentes modalidades de SMOs e mecanismos organizacionais, além disso, influem diretamente sobre a maneira como os movimentos sociais enxergam o estado e se comunicam com ele. Diferentes estratégias de ação – protestos, marchas, abaixo-assinados, lobby governamental, busca por recursos, ação coletiva institucionalizada, entre tantas outras

⁵⁵ STAGGENBORG, 2002 – “The ‘Meso’ in Social Movement Research.” Pp. 124-139 in *Social Movements, Identity, Culture, and the State*, edited by David S. Meyer, Belinda Robnett, and Nancy Whittier, Oxford University Press.

– são privilegiadas de maneira diferente por organizações distintas, que definem sua pauta de interação com o estado com base nas suas articulações e disposições internas.

2.3. Paradigma 2: Oportunidades Políticas

A TMR promoveu inegáveis avanços em relação ao estudo da ação coletiva, de modo geral, e dos movimentos sociais, em particular. Esta nova abordagem, focada sobre as estruturas de mobilização, permitiu ampliar e sistematizar o conhecimento sobre as dinâmicas e processos internos dos movimentos sociais que, até então, haviam sido tratados ora de forma muito estreita, ora demasiadamente genérica e abstrata.

No entanto, já em meados da década de 1970⁵⁶, uma nova leva de “guerreiros paradigmáticos” veio criticar os limites da Teoria da Mobilização de Recursos. Vinculados à corrente que viria a ser conhecida como “Teoria do Processo Político”, teóricos de formação histórico-institucionalista passaram a apontar as principais lacunas dos paradigmas e ferramentas de análise empregados pela TMR. De modo geral, a ideia-chave em torno da qual esses teóricos se reúnem é de que os movimentos sociais não podem ser satisfatoriamente compreendidos se não forem considerados aspectos fundamentais dos contextos políticos em que eles emergem, se desenvolvem e com o qual interagem. A principal carência identificada por essa nova leva de autores refere-se ao fato de que a TMR, ao colocar demasiada ênfase sobre a investigação, descrição e análise das estruturas (ou “níveis intermediários”) de mobilização e processos internos dos movimentos sociais, teria ignorado o potencial de modelos históricos e neoinstitucionais para a explicação da ação coletiva. Assim, de forma análoga ao que havia feito a TMR ao *relativizar* o argumento economicista puro da teoria da escolha racional, a Teoria do Processo Político buscou *estruturar* os avanços obtidos pela TMR sob o argumento de que os movimentos sociais não definem suas estratégias e formas de atuação política em vazios históricos ou político-institucionais:

⁵⁶ Diversos autores apontam as obras de Eisinger (“The Conditions of Protest Behavior in American Cities, 1973) e Tilly (“From Mobilization to Revolution”, 1978) como as obras pioneiras do novo enfoque teórico do “Processo Político”. Entre esses autores: Meyer (2004:128), Meyer&Staggenborg (1996:1633), Tarrow (1998, cap.5), Diani&Porta (2006, cap. 8).

“The primary point of the Political Process approach was that activists do not choose goals, strategies and tactics in a vacuum. Rather, the political context, conceptualized fairly broadly, sets the grievances around which activists mobilize, advantaging some claims and disadvantaging others.”

David S. Meyer (2004:127)

Os estudos sobre as oportunidades políticas surgiram, desta forma, como um “corretivo” aos limites analíticos da TMR e seu enfoque organizacional (Tarrow, 1998). A meta da nova corrente de análise foi, por um lado, retomar parte das preocupações que orientaram intérpretes clássicos empenhados em entender os determinantes macrossociais dos movimentos sociais. Por outro, o objetivo desta retomada de estudos sobre as “oportunidades políticas” foi reaproveitar as preocupações dos clássicos para elaborar modelos mais dinâmicos, mais processuais e, com isso, menos deterministas, os quais fossem aplicáveis à análise dos inúmeros movimentos sociais surgidos ao longo da história e em diferentes contextos políticos.

Esta busca por “padrões históricos e institucionais”⁵⁷ esteve orientada por uma série de *missões* postas em marcha pela Teoria do Processo Político, dentre as quais destaco duas. **Em primeiro lugar**, simultaneamente nos EUA e na Europa, estudiosos dos movimentos sociais desejavam entender mais sistematicamente que configurações objetivas do estado estimulam ou inibem o surgimento de movimentos sociais. Afinal, de que forma arranjos institucionais específicos, configurações particulares de poder entre forças políticas antagônicas ou determinadas predisposições dos altos comandos do estado ampliam ou diminuem a ocorrência de movimentos sociais?

O pressuposto geral aqui – provavelmente tão antigo quanto Tocqueville⁵⁸ – é de que o estado determina diretamente o repertório de ações políticas disponíveis aos cidadãos em geral. A preocupação, portanto, está em definir co-

⁵⁷ McAdam(1996:30)

⁵⁸ Diversas revisões bibliográficas acerca da Teoria do Processo Político (ou das Oportunidades Políticas) apontam “A Democracia na América” como uma espécie de “marco fundador” dos estudos sobre como a ação coletiva pode ser entendida a partir de determinantes institucionais e contextuais. Resumidamente, a tese geral de Tocqueville é de que estados fortes e centralizados (como a França de sua época) tenderiam a estreitar as formas possíveis por meio das quais os cidadãos comuns poderiam encaminhar suas demandas ao estado e participar das decisões públicas. Nos Estados Unidos pós-revolucionário, por outro lado, o estado possuía a principal característica de ser descentralizado, o que permitia que os interesses locais e particulares da sociedade aforassem de forma mais espontânea e fossem organizados em organizações locais e associações livres. Essa analogia do estado como uma janela – que ora abre ora limita as oportunidades de certos tipos de ação coletiva – foi apropriada por teóricos clássicos e remodelada pela Teoria do Processo Político, ganhando uma dimensão menos determinista (McAdam, 1996/2001); Tarrow (1998, cap.333).

mo o estado “abre” ou “fecha” oportunidades para diferentes tipos de ação coletiva ao definir os custos relativos para a mobilização política.

Nos Estados Unidos, as oportunidades políticas foram resgatadas como ferramenta analítica com o intuito de ampliar o conhecimento sobre casos específicos, tais como o movimento feminista no final do século 19, o movimento pelos direitos civis na década de 1960 e os movimentos urbanos do mesmo período. Na Europa, a busca por determinantes institucionais da ação coletiva esteve normalmente orientada por análises comparativas entre nações e entre períodos históricos distintos⁵⁹. De modo geral, no entanto, os estudos em ambos os lados do Atlântico convergiram para a formulação de modelos abrangentes – ou “parâmetros fundamentais” – capazes de explicar como e por meio de quais mecanismos o estado delimita as oportunidades políticas necessárias para a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais (McAdam. 1996). Tomados em conjunto, esses vários modelos⁶⁰ apontam para 4 mecanismos principais do contexto institucional que definem as oportunidades políticas abertas aos movimentos sociais:

1. *Acesso de uma determinada demanda social ao sistema político institucional.* O estado pode facilitar (por meio de instituições participativas, de políticas públicas e de outros canais institucionais de debate e deliberação) ou dificultar (por meio da repressão) o acesso de certas demandas às esferas decisórias. O grau de abertura institucional acaba, assim, determinando os custos da ação coletiva – se o grau de repressão ou a propensão do estado para censurar o movimento social forem muito altos, os custos de mobilização tendem a aumentar; o inverso também é válido.
2. *Configuração das alianças entre as elites governantes.* Não apenas a forma de disputa política, como também, o nível de competitividade

⁵⁹ Exemplos importantes (“pioneiros” ou mais citados) dos estudos produzidos nos Estados Unidos pela corrente do Processo Político são os de Peter Eisinger (1973 – “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”), Doug MacAdam (1982 – “Political Process and the Development of Black Insurgency”) e Naomi Rosenthal (1985 – “Social Movements and Network Analysis: a case study of Nineteenth Century Woman’s Reform in New York State”). No caso europeu, um estudo bastante referido é o de Charles Tilly (1978 – “From Mobilization to Revolution”). Uma referência relevante acerca da emergência de estudos “contextuais” e comparativos sobre os movimentos sociais é o artigo “National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States” (Sidney Tarrow, 1988 - Annual Review of Sociology, Vol. 14: 421-440)

⁶⁰ Esses 4 fatores foram “canonizados” nos estudos sobre movimentos sociais na obra antológica de Sidney Tarrow “Power in Movement”(1998). No entanto, eles já haviam sido enumerados nas obras de Tilly (1978), Rucht (IN: McAdam, McCarthy, Zald 1996, cap.8), McAdam (1992) e Koopmans (1990 – IN: Kriesi, 1996).

entre elites que disputam o poder do Estado tendem a facilitar ou inibir movimentos sociais em torno de causas particulares. Onde há maior competição, maior rotatividade e maior polarização das forças políticas, há maiores chances de causas variadas serem trazidas à agenda política e, portanto, menores custos relativos para a mobilização em geral.

3. *Estrutura de aliança entre o movimento social e o estado.* A proximidade de um movimento social em relação a parceiros estatais tende a aumentar suas chances de mobilização por: a) diminuir a predisposição do estado em reprimi-lo; b) dar visibilidade e legitimidade pública a suas causas e bandeiras políticas; c) atribuir ao movimento o status de “representante legítimo” de uma certa causa perante o estado; d) contribuir, direta ou indiretamente, com mecanismos e recursos institucionais no processo de mobilização.
4. *Visibilidade de questão ou demanda social.* Transformações sociais abruptas e momentos de ruptura ou desestabilização da ordem político-institucional tendem a aumentar a visibilidade de certas demandas sociais defendidas por organizações exógenas ao contexto político-institucional – tais como os movimentos sociais. Além disso, políticas impopulares do estado tendem a alterar os custos da inação política e impulsionar novos grupos à mobilização em torno de causas, em princípio, pouco visíveis.

Os quatro mecanismos acima elucidam uma **segunda** grande missão da Teoria do Processo Político, que se refere ao entendimento das formas pelas quais os movimentos sociais nascem e se desenvolvem. Diferentemente da TMR, que tratava a questão do desenvolvimento organizacional dos movimentos sociais como função exclusiva de estratégias administrativas, a Teoria do Processo Político pretendeu enxergar as “fases” ou “ciclos” por que passam os movimentos sociais em função de adaptações estratégicas contínuas frente a transformações no contexto político-institucional. Em outras palavras, a Teoria do Processo Político não rejeitou o caráter adaptativo e racional dos movimentos sociais, mas propôs explicar tal adaptação em função das interações dos movimentos sociais com seus contextos institucionais e históricos, mais do que em

função, apenas, dos interesses e motivações dos indivíduos que compõem tal movimento (Rucht, 1996⁶¹).

A análise institucional sobre os ciclos de mobilização foi importante por evidenciar ao menos dois processos fundamentais. O primeiro deles diz respeito à *relação curvilínea* que existe entre oportunidades políticas e movimentos sociais (Meyer, 2004b). Conforme notado por Charles Tilly⁶², a expansão gradual de oportunidades políticas não faz aumentar, de forma infinitamente linear, a frequência ou a intensidade das mobilizações sociais. A partir de um dado momento, quando a expansão de oportunidades chega a um nível razoavelmente elevado, os movimentos sociais tendem *ou* a se institucionalizar *ou* a desaparecer, visto que as demandas por que lutam não mais prescindem de métodos litigiosos ou não-institucionais de ação coletiva para serem atendidas pelo estado. Tal relação curvilínea significa que as oportunidades políticas exercem influências distintas sobre movimentos sociais em diferentes *estágios* de sua mobilização. Por exemplo, oportunidades políticas que são essenciais para a emergência de um movimento podem não ser tão decisivas para sua manutenção ou, até mesmo, podem representar as próprias causas de seu declínio⁶³. Por outro lado, esta relação curvilínea permite observar como um mesmo estado pode originar oportunidades políticas para uma determinada mobilização e, no decorrer do processo político, oferecer-lhe entraves por meio de outros mecanismos⁶⁴.

O segundo processo importante apontado pela Teoria do Processo Político refere-se à evidência de que as oportunidades políticas mudam ao longo do tempo e que, mais do que isso, os movimentos sociais são, frequentemente, agentes destas mudanças. Daí a importância de se “pensar a política como processo”, ou como um “diálogo de mão dupla entre o movimentos social (e suas

⁶¹ IN: McAdam, McCarthy & Zald (1996), cap. 8.

⁶² “From Mobilization to Revolution”, 1978.

⁶³ Neste sentido, o artigo “Movements, Countermovements and the Structure of Political Opportunity” (Meyer & Staggenborg, 1996) traz ótimos exemplos de como a expansão de determinadas oportunidades políticas acabou minando a capacidade mobilizatória de certos movimentos. O movimento pró-aborto nos Estados Unidos, por exemplo, foi favorecido por meio de congressistas que deram visibilidade à causa e promoveram o acesso deste tema às esferas institucionais de decisão nas décadas de 1980-90. No entanto, a expansão da visibilidade estimulou o fortalecimento de um contra-movimento conservador que mobilizou forças sociais e minou as oportunidades do movimento pró-aborto.

⁶⁴ Tilly (1995), ao analisar a ocorrência de movimentos rebeldes na Grã-Bretanha ao longo de um período de quase cem anos, evidencia que as oportunidades políticas, abertas pelo estado, que permitiram a ascensão dos movimentos trabalhistas no início do século 19 acabaram, ao longo do tempo, minando o próprio movimento. Isso porque parte do movimento aproveitou as oportunidades para partidizar a ação coletiva e a parte que continuou optando pelos protestos e greves acabou gerando uma visibilidade negativa para a causa trabalhista e legitimando a ação repressora e violenta do estado. Processo semelhante também é descrito por Tarrow (1989), para o caso italiano.

estruturas de mobilização) e o contexto político no qual ele atua” (Pierson, 2004). Neste sentido, pensar o desenvolvimento de um determinado movimento social significa aceitar, de antemão, duas ideias: a) os movimentos não se desenvolvem em meio a panoramas institucionais estáticos; b) grande parte da estratégia dos movimentos está focada não apenas na consecução de seus objetivos imediatos, mas na produção contínua de novas oportunidades políticas.

Ao reconhecer que a fabricação de novas oportunidades políticas não é tarefa exclusiva nem do estado nem do movimento social, a Teoria do Processo Político reposicionou o centro gravitacional das análises sobre a ação coletiva. O foco dessas análises deixou de ser o conflito entre interesses individuais e coletivos de membros de um dado movimento (foco, sobretudo, da teoria da escolha racional), ou disputas sobre as formas mais eficazes de organização para a luta política (interesse da TMR). Agora, a análise passou a estar centrada na constante negociação entre estado e movimento social em torno da criação de oportunidades políticas. A lógica da organização do movimento social passou a ser entendida como decorrência desta negociação: a estratégia do movimento social está orientada no sentido de pressionar o estado a abrir novas oportunidades políticas, mas a forma final que tais oportunidades irão assumir e como elas irão afetar o ambiente político dependem de fatores conjunturais, históricos e institucionais.

Daí a indeterminação do processo político: os movimentos sociais estão sempre buscando novas janelas de oportunidades políticas (acesso a arenas governamentais, alianças com as elites políticas, maior visibilidade de suas demandas, etc.), mas essas mesmas janelas, ao serem abertas simultaneamente para toda a sociedade, podem significar novas ameaças ao movimento – que deve se adaptar, continuamente, aos sempre mutáveis contextos institucionais (Tarrow, 1996).

2.4. Novos paradigmas cognitivistas:

Como explicar tudo sem correr o risco de explicar nada?

Em 1996, Doug McAdam, John D. McCarthy e Mayer N. Zald, três dos mais influentes teóricos sobre os movimentos sociais nas últimas décadas, organizaram o livro *Comparative Perspectives on Social Movements*, que logo se

tornou uma referência obrigatória nos estudos sobre a ação coletiva e os movimentos sociais. Já na contracapa, os autores deixam claras a abrangência da obra e sua nada pequena ambição de reunir e sintetizar, basicamente, todo o conhecimento sobre os movimentos sociais disponível até então:

“This volume brings together a set of essays that focus on political opportunities, mobilization structures and strategies, and cultural framings and ideologies. The essays are comparative and include studies from [all over the world]. Their authors are leaders in the development of social movement theory and the empirical study of social movements.”

McAdam, McCarthy & Zald (1996:01)

Ao reunir os “autores líderes”, “tanto no campo teórico quanto empírico” e “em todo o mundo”, a obra acaba, inevitavelmente, autopostulando sua “missão enciclopédica” de organizar os principais debates teóricos que inspiraram os estudos sobre a ação coletiva e contribuir para a elaboração de um *modelo geral de análise* para esses estudos. O percurso descrito pela referida obra estabelece, de fato, uma espécie de *canonização* de três fatores analíticos elementares que, segundo os autores, têm sido utilizados para se analisar os movimentos sociais em diferentes momentos, em diferentes contextos e por estudiosos de diferentes correntes. Esses três fatores ou “ferramentas” são: as *oportunidades políticas*, as *estruturas de mobilização* e os *processos de enquadramento* simbólicos, culturais ou cognitivos (*cultural framing* ou *framing processes*). A popularização e disseminação do uso dessas ferramentas nos estudos sobre movimentos sociais justificariam, assim, a necessidade quase que natural de uma obra abrangente e organizadora deste vasto conhecimento⁶⁵.

Entretanto, conforme visto nos itens anteriores deste capítulo, ao menos duas dessas ferramentas – oportunidades políticas e estruturas de mobilização – permitiram usos variados e envolveram discussões teóricas que dificilmente se encerrariam com o enunciado de definições gerais. Além disso, a riqueza e variedade de usos e debates em torno desses conceitos remetem à própria dificulda-

⁶⁵ Os autores, na introdução, ressaltam a importância histórica desses três “fatores” ou “ferramentas analíticas” e justificam a obra em questão como o resultado “natural” da necessidade de se sintetizar tais ferramentas: “Increasingly, one finds movement scholars from various countries and nominally representing different theoretical traditions emphasizing the importance of the same three broad set of factors in analyzing the emergence and development of social movements. These three factors are: (1) the structure of political opportunities, (2) the forms of organization available to insurgents, (3) the collective processes of interpretation, attribution and social construction that mediate between opportunity and action.” (p.2).

de se estabelecer o verdadeiro potencial analítico de termos como oportunidades políticas e estruturas de mobilização – conforme admite o próprio Doug McAdam, um dos autores de *Comparative Perspectives*:

“Scholars have defined or interpreted these terms [oportunidades políticas, estruturas de mobilização e processos de enquadramento simbólico] differently, applied it to a variety of empirical phenomena, and used it to address an equally wide range of questions in the study of social movements. This lack of consensus is clearly a problem.”

McAdam (1996:25)

Deste modo, ao terem sido utilizadas para explicar fenômenos e aspectos diversos dos movimentos sociais, ambas “oportunidades políticas” e “estruturas de mobilização” passaram a correr o risco de terem seu poder explicativo diminuído. A evidência desta *inflação conceitual perigosa* por que passaram os dois termos estimulou certos autores a não apenas criticarem seu uso indiscriminado como, sobretudo, a atacarem a ambição dos autores de *Comparative Perspectives*, ao visarem uma síntese universal para estes conceitos.

No livro *Rethinking Social Movements* (2004), Jeff Goodwin e James Jasper fazem uma crítica severa à obra de 1996 e ao “movimento acadêmico hegemônico”⁶⁶ que a gerou acusando-os de serem, por um lado, demasiadamente pretensiosos e, por outro, analítica e metodologicamente enviesados. Pretensiosos porque, para Goodwin&Jasper, a banalização do uso e o consequente enfraquecimento do potencial analítico de oportunidades políticas e estruturas de mobilização – evidenciados, segundo eles, por inúmeros outros autores⁶⁷ – não justificariam o esforço atual de síntese desses dois termos. Ao contrário. Exatamente por serem conceitos que carecem de definições teóricas e modos de aplicação mais criteriosos, eles precisariam de uma revisão mais ampla antes de serem colocados na base de uma “teoria” ou “modelo geral” de análise dos movimentos sociais⁶⁸.

Além de equivocadamente pretensiosa, a síntese conceitual que a corrente hegemônica (ou o “*mainstream*”) dos estudos sobre movimentos sociais tem pretendido realizar desde a década de 1990 revelaria, também, os limites

⁶⁶ Goodwin&Japer não fazem uma crítica unicamente dirigida à obra de McAdam, McCarthy&Zald (1996), embora considerem que esta obra sintetize o caminho hegemônico para onde apontam os estudos recentes sobre os movimentos sociais dentro das Ciências Sociais.

⁶⁷ Ver: Ferree&Martin (2005) e Davis (2004).

⁶⁸ Segundo Goodwin&Jasper, essa busca por um modelo geral poderia ser decrita como: “a chimerical quest for an invariant general theory or model of social movements” (p.23).

teóricos e metodológico desta corrente – representada, sobretudo pela TMR e pela Teoria do Processo Político. Tais limites, segundo Goodwin&Jasper, remetem ao viés estruturalista (“*structural bias*”) dessas abordagens, as quais, ao enfatizarem aspectos como a organização dos movimentos sociais, os recursos de que dispõem e os contextos institucionais em que emergem e se desenvolvem, teriam tratado de modo exageradamente determinista fatores relacionados à *forma* como interesses são organizados no interior da ação coletiva e à *forma* como contextos institucionais constroem e impulsionam a emergência dos movimentos sociais. Assim, ao “olharem para trás” e desejarem resumir os paradigmas que orientaram os estudos sobre os movimentos sociais desde os anos 1960, os autores do *mainstream* teriam admitido – mesmo que tacitamente – que a análise sobre estruturas de mobilização e oportunidades políticas havia chegado a um esgotamento, bastando, agora, apenas um exercício de revisão e avaliação desses conceitos.

Goodwin&Jasper, por sua vez, argumentam o contrário: este esgotamento da corrente hegemônica “estruturalista” ocorreu exatamente porque seus seguidores não deram a devida atenção a aspectos de ordem interacionista ou cognitiva, tendo enfatizado o tratamento dos movimentos sociais e do estado como unidades autônomas e estáticas, cujas estruturas (tanto as internas/organizativas quanto as contextuais/institucionais) seriam suficientes para explicar como os interesses e disposições individuais são canalizados para modos de ação coletiva específicos. Diante deste viés estruturalista, Goodwin&Jasper propõem que termos como estruturas de mobilização e oportunidades políticas sejam deixados de lado. Em seu lugar, os novos paradigmas que orientariam os estudos dos movimentos sociais deveriam ser pautados por aspectos relacionais, construtivistas e cognitivos. Maior ênfase deveria ser dada ao *interacionismo simbólico* entre indivíduos, grupos sociais e esferas do Estado bem como “aos processos contínuos e dinâmicos de reinvenção de identidades políticas” (Polletta, p.103). O argumento central desses autores é de que “incentivos e expectativas de ganhos, tanto dos indivíduos envolvidos num movimento social quanto do próprio movimento em relação ao estado, não são determinados por estruturas organizacionais e contextuais e, necessariamente, envolvem processos de interpretação mútuos/coletivos” (Goodwin&Jasper, 2004:09).

Nesse sentido, os autores defendem métodos que privilegiem a investigação dos processos cognitivos por meio dos quais os empreendedores de uma

ação coletiva leem os sinais conjunturais à sua volta (a “estrutura” de oportunidades políticas) e os interpretam de modo coerente com suas aspirações e repertórios de experiências pessoais e compartilhadas (Campbell, 2005). Para autores como Goodwin&Jasper, pouco adianta investigar as estruturas organizativas ou as estruturas contextuais dos movimentos sociais, pois o que realmente define esta modalidade de ação coletiva são fatores de ordem *cultural* e *emocional*. Emoções, crenças e valores morais compartilhados seriam os verdadeiros responsáveis pela criação de símbolos de luta *salientes* os quais, ao serem apropriados por toda uma coletividade, transformam o mero potencial estrutural para a ação em ação coletiva de fato⁶⁹. O foco analítico desses autores, portanto, passa a ser a atividade, ou esforço contínuo, de construção simbólica promovida pelos movimentos sociais e seus membros. Movimentos sociais, afinal, mais do que promotores de protestos e demonstrações e mais do que meras reações a conjunturas institucionais particulares, deveriam ser vistos como *autores* de discursos, ideias e demandas políticas que estimulam novos indivíduos a se engajarem em torno de causas coletivas (Goodwin&Jasper, 2003).

Tais autores, em suma, têm dado grande ênfase ao que se convencionou chamar de “identidades coletivas”, ou à capacidade dos movimentos sociais de politizarem (de atribuírem status político a) certos atributos culturais, simbólicos e econômicos atrelados a grupos sociais marginalizados. Assim, os movimentos sociais passaram a ser vistos como resultados não necessariamente de fatores conjunturais ou estruturais, mas como decorrência de uma contínua atividade de manipulação de símbolos, ideias e interesses a qual desencadeia um processo contínuo de criação e recriação de identidades coletivas. Mais do que transformações histórico-institucionais ou do que processos de racionalização das estruturas internas de mobilização, o que definiria a emergência e o sucesso de um movimento social seria sua capacidade de mobilizar símbolos e identidades que mantêm seus apoiadores unidos em torno da causa que defendem.

Paralelamente à severa crítica de Goodwin&Jasper ao *mainstream* dos estudos dos movimentos sociais, surgiram versões alternativas e mais moderadas a respeito de qual o rumo que esses estudos deveriam – ou tenderiam a – tomar após a publicação de *Coparative Perspectives*. O apelo de Good-

⁶⁹ Ver discussão em Bendford&Snow(2000) e a parte 6 do livro “Feminist Organizations: Harvest of the new woman’s movement” (Myra Marx Ferree & Patricia Yancey Martin, 1995). Vale ainda a explanação acerca feita no capítulo 3 de Diani&Porta (2006).

win&Jasper por uma “virada cultural nos estudos sobre movimentos sociais”⁷⁰ reavivou, neste sentido, a guerra em torno de quais os paradigmas deveriam nortear tais estudos após o perceptível declínio da capacidade explicativa das ferramentas analíticas da TMR e da Teoria do Processo Político. De modo geral, o lema principal encampado pelos defensores de revisões mais moderadas do *mainstream* buscou suavizar a crítica de Goodwin&Jasper sob a justificativa de que estruturas de mobilização, oportunidades políticas e outros conceitos elaborados pela *ciência da ação coletiva* desde os anos 1960 não podem ser simplesmente abandonados. Uma possível reprodução deste lema está no trecho seguinte:

“To say that contemporary movement theory is overly structural is to miss the essential contributions that 30 years of structurally oriented research have made to our understanding of non-routine, or contentious, politics.”

McAdam (2003)

Vimos ao longo do capítulo como, de fato, o desenvolvimento gradual dos conceitos de estruturas de mobilização e oportunidades políticas possibilitou um maior entendimento dos movimentos sociais, de seus processos de organização e evolução e, em suma, da essência racional e intencional que motiva a ação coletiva em suas diversas modalidades. Tal progresso analítico, portanto, justificaria, em parte, a avaliação menos radical que os “moderados” pretendem realizar dos pressupostos da *mainstream*.

Mais do que isso, embora acatem o diagnóstico de que as correntes hegemônicas de interpretação dos movimentos sociais tenham se apropriado de métodos notadamente estruturalistas ao longo das últimas décadas, autores como Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly⁷¹ argumentam que a “virada cultural” proposta por autores como Goodwin&Jasper não é, necessariamente, o caminho para onde apontam os estudos dos movimentos sociais.

Esses moderados – ou defensores do *mainstream* – concordam que os conceitos de oportunidades políticas e estruturas de mobilização estão, atualmente, inflacionados. Além disso, eles acreditam que o aprofundamento do conhecimento sobre determinantes culturais, simbólicos e cognitivos pode contri-

⁷⁰ McAdam (2003) refere-se à missão de Goodwin&Jasper como um “cultural turn in social movement studies”.

⁷¹ Alguns dos textos que usei como referência para a descrição desta defesa “moderada” de revisão dos pressupostos da *mainstream* são: McAdam (2001/2003), Tarrow (IN: Goodwin&Jasper, 2004), Tilly (idem), Campbell (IN: Davis, McAdam, Scott&Zald, 2005) e Diani&Porta (caps 1, 2 5 e 9).

buir para a maior capacidade analítica dos estudos sobre os movimentos sociais. Porém, eles discordam que o percurso natural desses estudos será guiado, exclusivamente, pela retomada abrupta de paradigmas antropológicos, culturalistas e psicológicos que orientaram boa parte das análises dos movimentos sociais feitas até a década de 1960. Os autores “moderados” argumentam, ainda, que investigar as motivações simbólicas, culturais, emocionais e cognitivas da ação coletiva sempre foi uma tarefa considerada e realizada, inclusive pelos estudiosos da corrente hegemônica. Por isso, a “virada cultural radical” que autores como Goodwin&Jasper propõem não tenderia a ser tão radical ou revolucionária como eles mesmos preveem.

Recentes desdobramentos nos estudos sobre movimentos sociais têm dado suporte à tese dos moderados. Em 2005, com a publicação do livro *Social Movements and Organizational Theory*, autores proeminentes destacaram que os paradigmas teóricos que guiam os estudos sobre movimentos sociais não estão marchando, somente, na direção de abordagens cognitivistas, construtivistas ou culturalistas. Ao contrário do que defendem pensadores como Goodwin&Jasper, outros autores têm enfatizado a aproximação histórica entre os estudos dos movimentos sociais (“*Social Movement Theory*”) e o estudo das organizações (“*Organizational Theory*”). Nascidas em pólos opostos das Ciências Sociais, a teoria das organizações e a teoria dos movimentos sociais estariam, desde os anos 1970, convergindo para um conjunto comum de paradigmas teóricos e analíticos⁷². De um lado, o estudo das organizações – tradicionalmente ligado à “Teoria Econômica” e à investigação de organizações privadas – teria abdicado do enfoque exclusivamente racionalista para adotar, gradativamente, ferramentas analíticas típicas da Sociologia – tais como o enfoque sobre as redes sociais⁷³ e outros determinantes socialmente constituídos da atuação das organizações. Do outro lado, os estudos sobre os movimentos sociais – tradicionalmente ligados à Sociologia e à Psicologia Social – teriam caminhado no sentido da observação dos aspectos racionais que orientam a ação coletiva e sua relação com o *campo* político ao seu redor. Conforme vimos, de reações explosivas e esporádicas ou grupos de interesse formados em torno de homologias ideológicas entre seus membros, os movimentos sociais passaram a ser conceitualizados, cada vez mais, como obra de atores estratégicos, líderes empreendedores e a-

⁷² Davis, McAdam, Scott & Zald (2005), p. 6 e 7.

⁷³ Algumas referências fundamentais são: Mark Granovetter (1983) e DiMaggio & Louch (1998).

gentes coletivos guiados por ações intencionais dirigidas a influenciar não apenas seus seguidores como, sobretudo, o seu universo de relações exógenas.

Esta trajetória em direção aos paradigmas lançados pela teoria das organizações é mais um motivo pelo qual não se deve dar as costas para os conceitos de oportunidades políticas e estruturas de mobilização. Afinal, a ampliação do conhecimento sobre os movimentos sociais e sobre os mecanismos que os impulsionam virá, exatamente, do refinamento desses conceitos, algo que será efetuado por meio de sua aplicação exaustiva à explicação de novos e antigos movimentos sociais (Meyer IN: Goodwin&Jasper, 2004). Deste modo, cabe ao pesquisador (ou estudioso da ação coletiva) avaliar qual a maior lacuna dentro do caso particular que estuda: num caso para o qual já exista grande disponibilidade de informações acerca de aspectos organizativos (alguns casos típicos: sindicatos, empresas, grupos de interesse), o pesquisador deve priorizar desenhos de pesquisa que revelem traços culturais, cognitivos e emocionais; inversamente, em casos já exaustivamente estudados sob a perspectiva *cognitivista* (casos típicos: tribos indígenas, e movimentos sociais etnocêntricos), análises de cunho *estruturalista* tendem a ser mais reveladoras e inovadoras (McAdam, 2004). O lema é estudar todo e cada movimento social utilizando todos os mecanismos analíticos possíveis – mesmo que isso não seja a tarefa de um só pesquisador.

De maneira geral, tendo a concordar com esse ramo de autores mais “moderados”. Por isso, neste trabalho, tomo emprestado as noções de oportunidades políticas e estruturas de mobilização para oferecer uma explicação (ou uma *interpretação*) alternativa para a recente mobilização social dos remanescentes de quilombos. A decisão de adotar esses termos tão abrangentes – e, por isso mesmo, tão perigosos – se deu menos por *amor incondicional* a eles e muito mais devido à lacuna de investigações de cunho mais conjuntural e organizativo sobre este determinado movimento.

Como vimos na revisão bibliográfica feita no Capítulo 1.1., os estudos que abordam o recente movimento social quilombola ora têm enfatizado seus aspectos cognitivos, culturais e simbólicos, ora o têm abordado de maneira excessivamente utilitarista. De um lado, as interpretações correntes destacam tendem a associar o recente movimento social quilombola a processos de fabricação simbólica e ressignificação de identidades coletivas. De outro lado, essas expli-

cações tratam o movimento quilombola como mero resultado do oportunismo de indivíduos autointeressados.

Pouca atenção foi dada, portanto, aos aspectos estruturais, conjunturais e estratégicos que também explicam esta recente e fascinante ação coletiva em torno da causa quilombola. Até então, paradigmas que transformaram o estudo e a teoria dos movimentos sociais desde os anos 1960 parecem ter sido largamente ignorados por aqueles que analisam o movimento social quilombola.

Daí a contribuição que este estudo pretende oferecer.

Capítulo 3:

Construindo Oportunidades

A questão quilombola e o estado

“O problema quilombola vem adquirindo cada vez maior visibilidade. Um avanço inegável, que se deve em parte a iniciativas de intercâmbio e devido a um trabalho subterrâneo e paciente de pesquisadores e profissionais ligados à matéria. Consiste, também, na visibilidade alcançada por várias situações concretas junto à opinião pública, órgãos de estado e movimentos sociais organizados.”

Dimas Salustiano da Silva⁷⁴

“Se o dr. Sebastião Azevedo [então presidente do Incra] achava que o problema maior que ia enfrentar era o MST. Mas não é o MST. As comunidades remanescentes de quilombo vão dar muito mais trabalho para o estado.”

Dep. Federal Luiz Alberto (PT-BA)

Brasília - 15/12/2001⁷⁵

⁷⁴ Silva, então Professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Maranhão, ao avaliar a projeção da temática quilombola tanto no meio acadêmico quanto no meio político-institucional desde a promulgação da Constituição de 1988.

⁷⁵ A declaração foi feita durante o *I Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Quilombolas Tituladas*, promovido pela Fundação Cultural Palmares em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra. O Encontro significou um marco histórico no recente debate sobre a questão quilombola.

DESDE JUNHO DE 2004 AGUARDA JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 3.239) que visa desqualificar o Decreto Presidencial 4.887, que regulamenta os procedimentos de titulação das terras remanescentes de quilombos. O mesmo decreto – um dos primeiros compromissos assinados por Lula assim que tomou posse da Presidência da República – gerou, ainda, calorosos embates no Congresso Nacional, onde o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 44, de 2007, divide partidos e congressistas entre aqueles ligados à bancada ruralista e os que compõem a *Frente Parlamentar Quilombola*. Enquanto isso, no interior do Governo, debates em torno da reformulação da Instrução Normativa número 20 (do Incra) têm dado novos contornos a disputas institucionais envolvendo órgãos federais como a Fundação Cultural Palmares e o Incra acerca de quem deve ser o legítimo responsável por cuidar da “questão quilombola”. Em meio a tudo isso, governos estaduais disputam com agências federais, ampliando a cada ano o leque de políticas públicas direcionadas às comunidades remanescentes de quilombos.

Seja qual for o ângulo que adotarmos para analisar a questão quilombola, é inegável o fato de que ela retornou à pauta governamental nas últimas décadas. Promovido, inicialmente, por um grupo restrito de acadêmicos e juristas envolvidos no processo da Constituinte, por círculos de debate intelectualizados ligados ao movimento negro urbano e por uma incipiente mobilização de comunidades negras rurais em alguns poucos Estados do país, o “problema quilombola” passou a ser discutido mais amplamente no interior de espaços político-institucionais a partir de 1988. De lá pra cá, os quilombos saíram dos livros e aulas de História para ocuparem as agendas do Judiciário, do Legislativo, dos Executivos Federal e Estaduais, de agências internacionais e, é claro, das páginas políticas dos principais jornais do país⁷⁶.

Este processo de legitimação da questão quilombola como “questão nacional” ou “questão de governo” acarretou a criação de novas leis para tratar dos povos remanescentes de quilombo, novas políticas destinadas a essas populações e reformas institucionais que, conforme veremos, foram fundamentais para a contínua redefinição do quadro de *oportunidades políticas* abertas à mobilização social quilombola.

Neste capítulo, irei reconstruir, cronológica e analiticamente, este rearranjo do cenário institucional em meio ao qual a mobilização quilombola tem se desenvolvido. Meu objetivo é entender de que forma recentes transformações tanto no arcabouço jurídico-burocrático quanto na postura do estado frente os quilombos têm redefinido as balizas do movimento social quilombola. Parto da premissa de teóricos ligados à Teoria do Processo Político (abordados no capítulo anterior) de que a emergência, as estratégias de atuação e o fortalecimento de uma dada ação coletiva devem ser analisados de forma integrada ao ambiente de oportunidades existente. Muito embora não se possa dizer que mudanças institucionais, por si só, são as causas de um movimento social, é certo que os padrões de interação entre setores do estado e atores civis organizados acabam definindo os contornos de uma dada luta política, as demandas dos atores envolvidos e a forma como certas questões – tais como a questão quilombola – se tornam, ao longo do tempo, questões de estado. Ao observar os padrões de evo-

⁷⁶ Como referências, valem “A Proliferação de quilombolas” (O Estado de São Paulo, p.A3, 28/07/2007); “Apartheid no campo: A nova política de desapropriação de terras para os quilombolas gera conflitos raciais e confusão por todo o país” (Revista Exame, 12/07/2007); “Quilombolas - os direitos negados de um povo” (edição especial do Diário de Pernambuco, 30/12/2008). Também serve de referência a listagem de artigos preparadas pelo professor e militante do movimento quilombola do Maranhão, Dimas Salustiano da Silva (IN MOURA, 2001, P.353).

lução dos benefícios oferecidos por diferentes instâncias e estâncias do estado aos remanescentes de quilombo, a dinâmica de reorganização da legislação pertinente e as principais disputas político-institucionais em jogo, estabelecerei os alicerces da análise que farei no Capítulo 4, sobre a organização do atual movimento quilombola no Estado de São Paulo.

Colocarei em teste, também, o alcance das teses vigentes sobre a recente mobilização quilombola (discutidas no Capítulo 1). Como vimos, boa parte dessas teses tratam o contexto político-institucional ora de forma muito vaga e pouco sistemática, ora de maneira excessivamente pormenorizada, enfocando conflitos locais e comunidades isoladas. Outras teses, ainda, descrevem este contexto como exclusivamente determinista, no sentido de que as leis e as políticas para os remanescentes de quilombo serviriam simplesmente de “brechas” para a ação oportunista de grupos isolados.

Meu argumento seguirá um caminho alternativo. Em primeiro lugar, tentarei demonstrar de que maneira o estado não apenas cria como restringe continuamente as oportunidades existentes para a mobilização quilombola. Em segundo lugar, procurarei me distanciar de visões estáticas e holísticas do estado ao explorar suas dinâmicas internas e os processos políticos diacrônicos que impulsionaram – e ainda impulsionam – o ininterrupto rearranjo de seu balanço de poder. Tratarei o estado não como um ator monolítico, exógeno ou totalmente desvinculado da mobilização social, mas sim, como uma esfera multifacetada, movimentada por diversos vetores, interesses e atores. Longe de ser um agente autônomo, o estado sobre o qual falaremos daqui em diante se constrói com base na *interação* com a sociedade e seus atores mobilizados (Meyer, 2004).

A reconstituição que faço neste Capítulo 3 está dividida em duas grandes partes. Na primeira, apresento os principais marcos políticos e legais que pautaram o processo de revalorização da questão quilombola pelo estado brasileiro, em geral, e paulista, em particular. De modo a facilitar a exposição e torná-la mais didática, divido esta trajetória em *fases* de abertura política, cada uma delas marcadas por mudanças institucionais claramente identificadas. Na segunda parte, analiso dados quantitativos relativos a ações governamentais nas áreas de titulação, reconhecimento e políticas públicas em territórios quilombolas. O principal intuito desta análise é obter um panorama geral sobre os avanços e limites das políticas e leis destinadas aos remanescentes de quilombos.

3.1. Quilombos na Nova República

Trajatória político- institucional de uma questão em aberto

Fase “zero”: Antecedentes da Constituição

O ano de 1988 é considerado um marco do reaparecimento da questão quilombola no cenário político nacional bem como de seu ressurgimento como questão de estado (Linhares, 2004; Arruti, 2003 e 2006; O’Dwyer [org.], 2000; Leite, 2002). Passados 100 anos da Lei Áurea e tendo como pano de fundo o contexto da redemocratização do país, delineou-se no Brasil o que José Maurício Arruti chamou de um “*boom* revisionista sobre o passado escravista brasileiro”⁷⁷. Para entendermos a formação desta *atmosfera*, vale retomar alguns dos fatores e processos que contribuíram para o renascimento do debate institucional em torno dos quilombos em meio à abertura democrática.

O primeiro desses fatores remonta à rearticulação dos movimentos negros no Brasil desde o final dos anos 1970 e, sobretudo, à fundação do Movimento Negro Unificado (MNU). Silenciados e exilados durante os anos de chumbo da Ditadura, alguns dos principais líderes negros nas décadas de 1940 e 1950 encontraram no contexto da transição para a Democracia as condições para organizarem um movimento negro renovado (Santos, 2006; Guimarães, 2002). De um lado, o envolvimento do Brasil no processo de libertação das ex-colônias portuguesas na África e o interesse do Governo Militar numa aproximação com os estados lusófonos recém-criados estimularam uma revalorização, mesmo que incipiente, da herança africana no Brasil⁷⁸. De outro lado, estudos e debates acadêmicos realizados na década de 1970 deram novo vulto à crítica do mito freyreano da “Democracia Racial”, além de tornarem cada vez menos refutável a evidência de que o Brasil era, de fato, um país racialmente dividido (Vogt, 2003⁷⁹).

No bojo desta revalorização da temática racial, foram criadas instituições autônomas como a Sociedade de Intercâmbio África-Brasil (SIBA) e o Bloco Afro Ilê-Ayê, em Salvador, além do Instituto de Pesquisas das Culturas Negra

⁷⁷ Arruti, 2006:28.

⁷⁸ Praticando aquilo que Antônio Sérgio Guimarães chamou de “jogo de repressão e incentivo”, o estado passou a incentivar o resgate da cultura negra no Brasil e apoiar, externamente, a luta contra o Apartheid, ao mesmo tempo em que, internamente, mantinha a repressão a grupos políticos radicais, como aqueles que se contrapunham com maior avidez ao mito da Democracia Racial que o governo pretendia oficializar através de sua política cultural (Guimarães, 2002:158).

⁷⁹ “Ações afirmativas e políticas de afirmação do negro no Brasil”.

(IPCN), o Núcleo Cultural Afro-Brasileiro e a escola de samba Quilombo, no Rio de Janeiro. Em São Paulo, diversas entidades ligadas à causa negra são organizadas no interior das universidades e dos novos sindicatos⁸⁰, e passam a ser realizados encontros regulares no centro da cidade, reunindo professores e ativistas (Santos, 2006). É justamente num desses encontros que é fundado o MNU, em ato realizado em frente ao Teatro Municipal, em julho de 1978 (Garcia, 2007).

Uma das características marcantes dessas organizações é sua origem urbana e sua estreita vinculação à luta contra a discriminação dos negros no mercado de trabalho e no cotidiano das metrópoles brasileiras. Assim, o movimento negro que surgia entre as décadas de 1970 e 1980 tinha suas raízes no operariado negro e em setores educados da classe média urbana, tendo como principais aliados o movimento das mulheres, o novo sindicalismo e outros movimentos sociais surgidos no mesmo período (Santos, 2006:36). Outro aspecto comum deste *novo* movimento negro era o seu alvo ideológico. As organizações citadas acima, além de outras que colaboraram para a formação do MNU, se diferenciavam de mobilizações anteriores por combaterem de forma mais pragmática e incisiva o mito da Democracia Racial. O novo movimento não apenas criticava o mito no plano teórico e ideológico como, acima de tudo, passou a exigir do governo medidas efetivas de combate à discriminação. No topo da pauta de reivindicações do MNU estavam demandas por políticas afirmativas e compensatórias, pela criminalização do racismo e pelo reconhecimento legal das diferenças culturais da população de origem afro-brasileira (Guimarães, 2002).

Inspirado também na luta pelos direitos civis nos EUA e no *pan-africanismo* – que ganhava força entre organizações negras mais radicais à época –, o movimento negro brasileiro renasceu sob a ótica do “Quilombismo”, termo cunhado por Abdias do Nascimento e que sintetizava a orientação ao mesmo tempo afrocentrista e emancipatória que deveria pautar a luta dos negros no Brasil a partir de então. Afrocentrista porque baseada numa luta supostamente universal *dos* negros em todo o mundo e que deveriam ser liderada *pelos* negros exclusivamente. Emancipatória porque visava a libertação dos negros (tidos como a maioria da população brasileira) da opressão de um sistema social favorável somente aos brancos e dominado por eles.

⁸⁰ Algumas entidades de referência fundadas no período são o Grupo de Trabalho de Profissionais Liberais e Universitários Negros (GTPLUN), o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN), o Centro de Cultura Afro-Brasileira (CECAB), o Núcleo Negro Socialista e o Grupo Negro da PUC-SP.

O segundo fator responsável por abrir as portas do estado para a discussão de temas relacionados aos negros, em geral, e aos quilombos, em particular, refere-se à inserção das demandas do movimento negro em diversos setores do sistema político-partidário em formação. A proliferação de partidos promovida pela reforma partidária no início dos anos 1980, por um lado, fez com que os novos e desconhecidos partidos buscassem o respaldo de grupos sociais distintos e, por outro, possibilitou que o movimento negro disseminasse suas demandas entre os vários partidos nascentes. Grande parte dos partidos à época criaram núcleos internos para abrigar a questão racial, ao passo que muitos militantes do movimento negro passaram a ocupar cargos de destaque em diversas agremiações (Guimarães, 2002: 160). Dessa forma, embora não se possa afirmar que o movimento negro em si tenha se partidarizado, é possível dizer que muitas de suas lideranças o fizeram. O movimento negro não apoiava um único partido, mas estava presente em praticamente todos eles (Santos, 2002).

Foi no interior desses núcleos e grupos de trabalho que as demandas raciais foram galgando espaço na agenda dos partidos e de suas políticas. O caso de São Paulo – de particular relevância para esta pesquisa – serve como um bom exemplo. Neste Estado, a projeção de lideranças negras dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fez-se sentir durante o Governo de André Franco Montoro (1983 a 1987). Grandes vencedores das eleições de 1982, Montoro e o PMDB foram eleitos sobre a plataforma da descentralização e da participação popular. Em 1984, atendendo às reivindicações do MNU paulista e de seu braço político-partidário – a Frente Negra de Ação Política de Oposição (Frenapo) – o Governo Montoro cria o *Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra*, que iria abrigar correligionários negros e militantes do MNU que haviam desempenhado papel importante durante a eleição de 1982 (Santos, 2006:66). Dentre os nomes que iriam integrar o Conselho, destaca-se o de Hélio Santos, deputado federal negro eleito com o maior número de votos em 1982 e que posteriormente participaria da Assembléia Nacional Constituinte e da formação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

É verdade que no decorrer de seus 9 anos de existência o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra jamais discutiu, diretamente, a questão quilombola⁸¹. No entanto, a abertura tanto da burocracia esta-

⁸¹ Em “O Movimento Negro e o Estado (1983-87)”, Ivair dos Santos (2006) faz uma análise da atuação das 10 comissões de trabalho que compunham o “Conselho Negro Paulista”. Em nenhum momento o

tal quanto da agenda governamental para militantes do movimento negro favoreceu a disseminação de alguns esforços – ainda embrionários no início da década de 1980 – de identificação e mobilização de comunidades negras rurais até então desconhecidas.

Tais iniciativas vinham sendo promovidas principalmente por acadêmicos, e ocorreram de maneira relativamente esparsa em diferentes regiões do Brasil – sobretudo, no Maranhão, no Pará e, em menor medida, em São Paulo (Arruti, 2006; Linhares, 2004; Alonso, 2006). No Maranhão, o Centro de Cultura Negra (CCN/MA) e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) – entidades ligadas ao movimento negro – passaram a realizar visitas frequentes a comunidades rurais negras do interior do Estado tendo em vista a identificação destes grupos e o resgate de sua cultura. Em 1986, foi organizado o I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão, no qual foi idealizado o Projeto Vida de Negro (PVN), implementado no ano seguinte. O projeto contou com financiamento expressivo da Fundação Ford e é considerado o embrião da mobilização quilombola no Maranhão bem como da posterior Coordenação Nacional dos Quilombos, a Conaq (Almeida, 1998 e 1987; Alonso, 2006). Participaram do PVN antropólogos, juristas e militantes que desempenhariam papel decisivo na defesa dos direitos quilombolas introduzidos na Constituição Federal de 1988⁸².

No Pará, as comunidades negras rurais ganharam visibilidade a partir do I Encontro Raízes Negras. Realizado em 1985 e organizado de modo semelhante ao evento do Maranhão, o encontro reuniu estudiosos, militantes e alguns representantes de comunidades negras rurais daquele Estado interessados em chamar a atenção das autoridades para a realidade ainda pouco conhecida dos atuais quilombos (O'Dwyer, 1993; Oliveira [org.], 2001).

Em São Paulo, uma série de estudos etnográficos concluídos entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980 davam indícios da existência de antigas comunidades rurais negras neste Estado, as quais preservavam modos de vida particulares e formas comunitárias de uso da terra. Dentre esses estudos, destaca-se a tese de mestrado de Renato Queiroz (Queiroz, 1983), defendida no departamento de Antropologia da USP, e que mais tarde se tornaria uma referência obrigatória para os estudos de comunidades remanescentes de quilombo em todo o Brasil.

autor menciona os quilombos e, em apenas uma ocasião, ele trata do envolvimento de “representantes de comunidades negras rurais” do Estado nas reuniões do Conselho.

⁸² Dentre eles, Dimas Salustiano da Silva e Alfredo Wagner B. Almeida.

Somam-se a esses processos, outros eventos isolados, como a Missa dos Quilombos – celebrada por Dom Helder Câmara e Pedro Casaldáliga, em 1981, no Parque Histórico Zumbi (na Serra da Barriga) – e o I Simpósio Nacional sobre o Quilombo dos Palmares, ocorrido em 1982, também em Alagoas.

Um quarto fator decisivo que influenciou o ambiente político-institucional da redemocratização foi o cenário global de revalorização de identidades étnicas, locais e subculturais. O declínio de regimes autoritários ao redor do mundo – em especial na América Latina –, o enfraquecimento da dicotomia ideológica que caracterizou o período da Guerra Fria e diversos outros acontecimentos entre os anos 1970 e 1990 contribuíram para o afloramento de movimentos sociais de cunho étnico e subcultural, assim como deram maior visibilidade a reivindicações de caráter reparatório⁸³. Isso certamente repercutiu nas autoridades e na opinião pública brasileiras, que passaram a dedicar maior atenção aos direitos de grupos minoritários e historicamente marginalizados – tais como os quilombolas (Assies, 2000⁸⁴). Uma pesquisa de opinião realizada em 1985, por exemplo, apontava que 86% dos brasileiros no período da Constituinte eram favoráveis a mudanças constitucionais que garantissem os direitos das chamadas “minorias”⁸⁵.

Por último, ganhava apelo no contexto da Assembléia Nacional Constituinte a ideia de que a Abolição da escravidão, ocorrida há um século, havia servido apenas para desresponsabilizar o estado brasileiro por problemas sociais profundos, ignorados desde o Império. Baseados mais em suposições históricas do que em evidências empíricas atualizadas, acadêmicos e simpatizantes do movimento negro argumentavam que os quilombos, que tanto trabalho haviam dado às autoridades até o final do Império, não poderiam ter simplesmente desaparecido com a promulgação da Lei Áurea. Ressaltava-se o fato flagrante de que os quilombos, até 1888, estampavam as páginas policiais de todos jornais do Império e que, logo após a histórica assinatura da Princesa Isabel, foram simplesmente abandonados pelo estado. Deste modo, caberia à Nova República identificar esses grupos, atender às suas demandas específicas e implementar

⁸³ Das Relações Internacionais à Antropologia Histórica, são diversos os autores que abordam o tema do ressurgimento das causas étnicas e subculturais no contexto global de redemocratização e fim da Guerra Fria. Cito algumas referências esparsas, mas que me serviram de inspiração: Yashar (1998), Young (2006), Huntington (1996 e 2004), Hobsbawn (1970 e 2001).

⁸⁴ “Indigenous People and Latin American State Reform” – citado por Arruti (2006: 65).

⁸⁵ Pesquisa “Feedback”, encomendada pelo Congresso Nacional e realizada em outubro de 1986 em 15 capitais do país. A pesquisa é citada em Santos (2006:144).

mecanismos institucionais capazes de reparar a dívida centenária do estado brasileiro para com os quilombos e seus descendentes.

Sustentava-se, ainda, a tese de que, com exceção do Brasil, todos os países da América em que houve o emprego massivo de escravos trazidos da África tiveram de, em algum momento de sua história, regulamentar a situação territorial e social de seus ex-escravos⁸⁶. Portanto, o Governo Brasileiro deveria finalmente assumir o seu papel e discutir mais abertamente a reparação dos povos e territórios abarcados pela ideia geral de “quilombo”.

Fase 1: Nova Constituição, novos direitos, novas oportunidades

Esses e outros fatores certamente contribuíram para que a Comissão de Índios, Negros e Minorias da Assembléia Nacional Constituinte aprovasse o **artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Pelo artigo, ficava estabelecido que:

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

Diversos relatos e comentários sobre os trabalhos da Comissão atestam que o artigo 68 foi aprovado sem grandes polêmicas e introduzido num local de pouca visibilidade dentro do texto Constitucional. De acordo com Clóvis Moura, “o artigo 68 foi aparentemente atirado num lugar menor da topologia constitucional.”⁸⁷. José Maurício Arruti, ao avaliar a dinâmica da Constituinte também discorre neste sentido: “O artigo 68 teria sido incorporado à Carta ‘no apagar

⁸⁶ Um estudo de Sindy Mintz (“From Plantations to Peasantries”, 1985) foi especialmente influente para a formação e fortalecimento deste discurso encabeçado por lideranças do Movimento Negro durante a década de 1980. Mintz relata o processo de formação de repúblicas negras no Caribe e seu profundo impacto sobre os regimes políticos desses países. Para referências mais específicas sobre experiências de quilombos e revoltas escravas em outras partes das Américas, consultar Carvalho (1995). Neste livro, que se tornou uma referência para os recentes estudos sobre quilombos no Brasil por ter sido um dos primeiros laudos de reconhecimento realizados após a Constituição de 1988 (estudo realizado na comunidade de Rio das Rãs, no interior da Bahia), Carvalho descreve e analisa as experiências da Colômbia, Haiti, Suriname, Jamaica, Cuba, Venezuela e Brasil. O autor argumenta que os quilombos brasileiros, diferentemente de seus equivalentes na América, sobreviveram ao longo dos séculos devido a uma estratégia ligada à “invisibilidade” social. Dada a dispersão territorial dos quilombos brasileiros e seu baixo grau de unidade política, esses povos (com exceção, talvez, de Palmares) nunca tiveram condições plenas para confrontar diretamente o estado brasileiro. Deste modo, os quilombos brasileiros nunca obrigaram o estado a negociar uma possível autonomia política e territorial para os povos escravos e ex-escravos – fato que ocorreu, em diferentes níveis, em países como o Suriname, a Jamaica e o Haiti.

⁸⁷ Moura, 2001:356.

das luzes’, sem que os constituintes se questionassem sobre o real impacto futuro daquele artigo”⁸⁸. O jurista Dimas Salustiano Silva, que participou da Comissão de Minorias, partilha de uma impressão semelhante sobre a atmosfera conciliatória em torno do tema: “em 1988, quando discutiam e votavam os dispositivos transitórios da futura Constituição, os deputados constituintes não viram problema em incluir um artigo sobre a população remanescente dos antigos quilombos. Do centro à esquerda, todos os partidos concordaram com o artigo.”⁸⁹

O então deputado constituinte Fábio Feldman tem uma visão mais cética, porém não menos reveladora:

*“Quem acompanhou o processo da Assembléia Constituinte lembra-se bem de que foi mais ou menos o seguinte: tentava-se colocar algumas coisas e, em tudo que não era possível naquele momento por questões políticas, acrescentava-se a expressão ‘na forma da lei’, ou então lançava-se nas disposições transitórias. Por quê? Porque se sabia que não haveria, naquele momento, condições de se chegar a um acordo.” (...) “Assim, no caso dos quilombolas, a matéria foi colocada nas disposições transitórias, com a expectativa por parte de determinados segmentos do Congresso Nacional de que ela nunca fosse cumprida ou nunca fosse implementada.”*⁹⁰

Conforme indicam as citações acima, o incipiente debate realizado em torno da temática quilombola sugere que o artigo 68 foi aprovado mais pelo espírito democratizante da época do que pela evidência de que os quilombos configuravam um problema social real no período da Constituinte. Nas palavras do professor Carlos Ari Sunfeld⁹¹, “o momento constituinte representou um acerto de contas; um dever moral de emancipar os grupos desprivilegiados da história nacional. Esse sentimento se constitucionalizou. (...) A Constituição de 1988, neste sentido, juridicizou [sic] um ambicioso projeto de reforma social.”.

Além do artigo – que assegurou os direitos territoriais quilombolas e deu origem à figura jurídica dos “remanescentes de quilombo” –, a nova Constituição trazia ainda outras duas menções a esses povos. Pelos **artigos 215 e 216** (Título VIII: “Da Ordem Social”), ficava estabelecido o dever do Estado Brasileiro de assegurar a todos os grupos sociais o igual acesso às fontes de cultura na-

⁸⁸ Arruti, 2006:67.

⁸⁹ Entrevista a *O Estado de São Paulo* - julho de 1999.

⁹⁰ Trecho retirado de “Desafios para o reconhecimento das terras quilombolas”, Comissão Pró-Índio de São Paulo (1997:10).

⁹¹ Jurista, ex-presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), e co-autor de “Quilombos, Comunidades e Direito à Terra” (FCP - 2002) - de onde o trecho foi retirado (p.17).

cional e plenas condições de reproduzir seus modos de vida. No que se refere aos quilombos, em particular, o artigo 216 definia que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

Por meio dos referidos artigos, a Constituição Federal inaugurava um novo arcabouço de conceitos referentes tanto à valorização e difusão de manifestações culturais (materiais e simbólicas) quanto à obrigatoriedade do estado em reconhecer, imediata e definitivamente, a propriedade dos remanescentes de quilombos sobre territórios que, a partir de então, passaram a lhes pertencer. Abria-se com isso um caminho sem precedentes para que comunidades negras rurais se mobilizassem em torno de demandas territoriais e culturais. Pela primeira vez, possivelmente desde a lei Afonso Arinos⁹², o estado assumia uma postura reparatória e admitia sua dívida histórica perante a população negra. Do ponto de vista institucional, consolidava-se o panorama de *abertura de oportunidades políticas* para os remanescentes de quilombo que vinha se delineando desde o início do processo de redemocratização.

Ainda em 1988, o presidente José Sarney criava a **Fundação Cultural Palmares**, por meio do **Decreto 7.668**. Órgão vinculado ao Ministério da Cultura, a Fundação definia como suas principais atribuições:

“(...) promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira; apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à integração cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do País; promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros (...)”

E, em especial:

“(...) realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.”⁹³

⁹² A Lei Afonso Arinos foi introduzida na Constituição Democrática de 1946, regulamentando o racismo como contravenção.

⁹³ Lei n° 7.668, de 22 de agosto de 1988.

Regulamentada definitivamente apenas em 1992⁹⁴, a FCP foi criada em resposta à crescente projeção do movimento negro urbano e de seus militantes no interior das novas burocracias estatais e dos partidos políticos surgidos na Nova República (Garcia, 2007). Além da atuação nos partidos, boa parte da militância radical e contestadora do final dos anos 1970 migrou para formas de luta mais institucionalizadas, tais como organizações atuantes no terceiro setor e grupos de pressão vinculados à elaboração de políticas governamentais de combate à discriminação racial⁹⁵. A Fundação Palmares, desde o início, abrigou muitas dessas lideranças, em especial militantes do movimento negro baiano e carioca e lideranças negras ligadas à trajetória recente do PMDB paulista – as quais encabeçaram, alguns anos mais tarde, a dissidência que daria origem ao PSDB (Davis, 2000).

O principal foco de atuação da FCP – especialmente por estar subordinada ao Ministério da Cultura e por receber influência direta de ex-militantes do movimento negro urbano – foram tradicionalmente as políticas de valorização da cultura afro-brasileira e preservação de patrimônios históricos (materiais e imateriais) da herança africana no Brasil. Havia, neste sentido, um claro despreparo da instituição para lidar com a temática quilombola – seja pelo profundo desconhecimento de seu pessoal acerca de questões relacionadas à política fundiária e agrária, seja pela insuficiência dos recursos à disposição da FCP para conduzir processos identificação, reconhecimento e titulação de terras (Oliveira, 2001).

De todo modo, apesar dessas deficiências não demorarem muito para serem deflagradas, pode-se afirmar que a criação da Fundação Cultural Palmares contribuiu para a oficialização da atmosfera até então difusa de revalorização de causas étnicas e grupos sociais historicamente marginalizados e, com isso, redefiniu o cenário de oportunidades políticas abertas à mobilização quilombola.

⁹⁴ Decreto n° 412, de 10 de janeiro de 1992, que aprova o estatuto da Fundação Cultural Palmares.

⁹⁵ Alguns exemplos dignos de nota: Instituto da Mulher Negra (Geledés - São Paulo), Instituto Palmares de Direitos Humanos (Rio de Janeiro) e Centro de Articulação de Pessoas Marginalizadas (CEAP - São Paulo).

Fase 2: Limites da Constituição – florescimento de um debate nacional

Passados poucos anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, logo se percebeu que os novos direitos ali instituídos não seriam tão facilmente aplicados. O artigo 68 estabeleceu, por lei, que os quilombolas tinham direito definitivo sobre a propriedade de seus territórios. No entanto, que territórios eram esses? Que quilombolas eram esses? Que procedimentos deveriam ser seguidos para dar aos quilombolas o título definitivo de suas terras? Que instituições seriam mais capacitadas para atender a este novo compromisso do estado brasileiro? Estas questões ainda estavam bem longe de serem respondidas.

A dimensão do problema foi se tornando evidente à medida que as primeiras comunidades passaram a reivindicar os títulos prometidos pela Constituição. A primeira comunidade a receber o título de terra na condição de remanescente de quilombo foi Boa Vista, localizada no município de Oriximiná no Pará. Na ocasião, 112 famílias associadas à Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Boa Vista (ACRQBV) receberam 1.125 hectares de terra, regulamentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em parceria ao Instituto de Terras do Estado do Pará (Iterpa)⁹⁶.

A titulação ocorreu em 1995, sete anos após a promulgação da Constituição. Além da demora, o processo foi marcado por particularismos e critérios pouco definidos. Nunca antes o Incra havia firmado uma parceria desta natureza ou com esta finalidade, e a legislação existente não previa este tipo de colaboração entre órgãos federais e estaduais. Ademais, a justificativa para a titulação de Boa Vista foi fundamentada em ordenamentos jurídicos referentes ao Direito Agrário e à Reforma Agrária e não especificava as razões históricas ou culturais da decisão governamental (Sundfeld, 2002:54). Para completar, o reconhecimento legal de Boa Vista dificilmente teria ocorrido não fossem a incomum organização prévia da comunidade – uma das primeiras do país a formalizar em cartório sua associação quilombola⁹⁷ – e a atuação de pesquisadores, etnógrafos e ativistas na comunidade desde o início da década de 1980 (O'Dwyer, 1993).

Concomitantes à titulação de Boa Vista foram iniciados outros processos esparsos, como os de Frechal, no Maranhão, Rio das Rãs, na Bahia e Ivaporunduva, em São Paulo. Todas essas – como fora o caso no Pará – eram comu-

⁹⁶ Título de Reconhecimento de Domínio/União Federal/Incra nº 01/95.

⁹⁷ A ACRQB está inscrita sob o CGC nº 00.458.306/0001 de 1994.

nidades que já haviam adquirido alguma visibilidade, seja por terem sido objeto de estudos, ou por possuírem ligações antigas com setores do movimento negro e outras entidades autônomas⁹⁸. Vale ressaltar, porém, o fato de que esses e outros tantos processos de titulação e reconhecimento iniciados nos anos 1990 seguiram parâmetros legais e rumos institucionais bastante distintos – uns sendo conduzidos pela FCP, outros pelo Incra, outros por institutos de terra estaduais e outros processos, ainda, tramitando paralelamente em burocracias distintas.

Tal variedade de processos em andamento e a flagrante indefinição normativa sobre a questão quilombola tiveram ao menos duas importantes consequências ao longo da década de 1990. Em primeiro lugar, essa confusão chamou a atenção de novos setores da sociedade civil e do estado que passaram a se envolver mais diretamente com o tema dos remanescentes de quilombo. Em segundo, a revelação das sérias deficiências da legislação existente e a urgência pela definição de parâmetros mais adequados originaram uma onda de debates e proposições no interior de diferentes instâncias do estado.

Em 1992, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) promoveu *II Seminário Nacional Sobre Sítios Históricos e Monumentos Negros*, cujo tema central foram os quilombos. Ciente de que esta temática abrangia aspectos que iam muito além da “preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural”, a Fundação Palmares organizou, dois anos depois, o *I Seminário de Comunidades Remanescentes de Quilombos*. Realizado em Brasília e coordenado pelo historiador José Rufino, o evento contou com a presença de diversas autoridades, acadêmicos, militantes e representantes de algumas comunidades quilombolas de diferentes partes do país. A ocasião serviu para uma inédita troca de informações sobre comunidades distantes e processos de titulação distintos, além de ter contribuído para a primeira avaliação abrangente sobre a realidade dos quilombos no Brasil. O Encontro, no entanto, não produziu nenhuma resolução significativa do ponto-de-vista legal ou político (O’Dwyer&Silva, 2000).

⁹⁸O caso de Frechal foi um dos que primeiro ganharam a atenção do público. Em 1992, a comunidade - que já vinha sendo assessorada pelo Centro de Cultura Negra (CCN/MA) e pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) entrou com um processo junto ao Incra para a regularização de seus territórios. A comunidade de Rio das Rãs, por sua vez, foi objeto de estudo da tese “o Quilombo do Rio das Rãs” (2003), escrita pelo professor e ativista Jorge Carvalho e que posteriormente se tornaria um livro de referência sobre as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil. De acordo com Arruti (2003), ambos os casos serviram de “brechas” fundamentais para o nascimento de uma discussão nacional sobre a temática quilombola. O caso de Ivaporunduva já foi bastante estudado e será tratado mais especificamente no capítulo seguinte.

Outros eventos marcantes da época foram o *I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas* – organizado novamente em Brasília pela FCP, em novembro de 1995 – e o *I Encontro Nacional de Quilombos*, promovido por organizações civis autônomas em abril de 1995, em São Luís do Maranhão. Este Encontro deu origem à Articulação Nacional Provisória das Comunidades Remanescentes de Quilombo (ANCRQ) que, um ano mais tarde em Bom Jesus da Lapa (Bahia), fundaria a Coordenação Nacional dos Quilombos (Conaq). A Conaq é até hoje a principal entidade representante do movimento quilombola no Brasil (Costa, 2008).

Foi também em 1995 que ocorreu a *Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida*⁹⁹, em celebração à memória dos 300 anos da morte de Zumbi – ícone do movimento negro brasileiro. O ato reuniu diversas entidades ligadas à causa negra e serviu para amplificar o debate que florescia em diversos círculos sociais acerca dos remanescentes de quilombo. Debate, este, que esteve no centro dos encontros anuais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) nos anos de 1994 e 1995, onde foram apresentados e discutidos novos levantamentos de comunidades remanescentes identificadas em todo o território nacional (Arruti, 2006:99).

Tal efervescência em torno dos quilombos repercutiu no Congresso e em diferentes esferas do Governo a partir de meados dos anos 1990. No Senado, Benedita da Silva (PT/RJ) teve aprovado por unanimidade seu projeto de oficializar a data de 20 de novembro como *Dia Nacional da Consciência Negra*¹⁰⁰. Na Câmara dos Deputados, o deputado Alcides Modesto (PT/BA) protocolou o **Projeto de Lei nº627**, em 14 de junho de 1995. Ex-padre ligado à Comissão Pastoral da Terra (CPT) e atuante nos conflitos fundiários envolvendo a comunidade de Rio das Rãs (Bahia), Modesto foi assessorado por advogados e juristas historicamente ligados à mobilização de comunidades quilombolas no Maranhão e na Bahia (Arruti, 2006:108). Seu projeto de lei especificava novos mecanismos normativos capazes de viabilizar o artigo 68 da Constituição e pretendia fortalecer institucionalmente a Fundação Palmares, de modo a torná-la mais capacitada para conduzir os processos de reconhecimento e titulação de territórios quilombolas. Segundo comentaristas, o projeto “via como saída viável para

⁹⁹ Brasília, 20 de novembro de 1995.

¹⁰⁰ Projeto de Lei 987, aprovado em setembro de 1995.

a aplicabilidade do artigo constitucional a transformação das terras de quilombo em patrimônio Cultural Brasileiro”¹⁰¹.

O PL 627 tramitou por 4 anos dentro do Congresso, tendo passado por três comissões distintas até ser arquivado, em fevereiro de 1999¹⁰². O longo trâmite deste projeto, no entanto, não foi nada pacífico, e trouxe à tona, além de divergências *interpartidárias*, outras de ordem normativa e *intrapartidária* em relação à temática quilombola.

Ainda em 1995, a senadora Benedita da Silva protocolou o **Projeto de Lei nº129**. Semelhante ao PL 627, o PL 129 tinha por objeto “regulamentar o direito de propriedade das terras das comunidades remanescentes de quilombo e o procedimento da sua titulação de propriedade imobiliária”. No entanto, o projeto original encaminhado por Benedita baseava-se numa concepção que relacionava a ideia de “território quilombola” à “herança cultural afro-brasileira” que precisava ser “preservada”. Evangélica e militante do MNU carioca, Benedita possuía uma trajetória notadamente distinta da do deputado Alcides Modesto, fato que se refletiu em seu projeto de lei, o qual revelava uma concepção preservacionista sobre o problema quilombola. Esta visão enfrentaria uma série de críticas de grupos e entidades que enxergavam o mesmo problema como um problema de natureza territorial e fundiária (Pedrosa, 2007¹⁰³). De acordo com esses críticos, os quilombos não deveriam ser designados como áreas isoladas ou intocáveis, nos moldes dos territórios indígenas, por exemplo. No texto da lei, deveria prevalecer uma concepção ressemantizadora, segundo a qual o território quilombola seria entendido como aspecto fundamental da identificação política e cultural de certos grupos; territórios especiais, de propriedade coletiva, mas de alguma forma integrados ao sistema agrário e fundiário do país (Aruti, 2006:109). Portanto, não caberia ao Ministério da Cultura administrar, sozinho, os processos de titulação. Esta competência deveria ser compartilhada com o Incra, por ser o órgão federal mais diretamente ligado à resolução de conflitos agrários e regulamentação fundiária.

Essas divergências entre setores distintos do Partido dos Trabalhadores (PT) – um mais ligado à trajetória do movimento negro urbano e outro mais vinculado à problemática agrária e à situação das comunidades rurais negras –

¹⁰¹ Guimarães IN: Moura [org.], 2001.

¹⁰² Trâmite completo disponível em www.camara.gov.br.

¹⁰³ Em: Revista de Direito Agrário, n.20 (2007).

foram, de alguma forma, conciliadas no **Projeto de Lei nº3.207**¹⁰⁴, de 1997. Fruto de intensos debates no interior do partido, o projeto propunha grandes inovações na legislação que trata a questão quilombola. Em primeiro lugar, ele enfatizava o critério da autodefinição, segundo o qual populações tradicionais, devido às suas carências históricas e sua importância para a cultura nacional, teriam o direito de reivindicar para si inclusive áreas que não habitam, mas que são fundamentais para sua reprodução material e simbólica. Se aprovado com este critério, o projeto permitiria que as comunidades remanescentes de quilombos reivindicassem áreas muito maiores do que inicialmente previsto. Em segundo lugar, o PL 3.207 previa a possibilidade de desapropriação de terras particulares para fins de titulação de territórios quilombolas, cabendo ao estado proceder da forma mais ágil possível no sentido de indenizar os proprietários e transferir a posse legal das terras aos remanescentes de quilombo¹⁰⁵.

Em meio a essa onda de debates no Legislativo, no interior do Executivo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) se antecipou e instaurou a **Portaria Interna de nº 307**, do Incra. Editada em novembro de 1995, a portaria determinava novos procedimentos para a titulação de territórios quilombolas e dava ao Incra maior autonomia para conduzir esses processos. A Portaria também instituiu o *Projeto Especial Quilombola*, que definiu um plano de trabalho para a concessão de títulos de reconhecimento e domínio em áreas públicas federais, além de um Grupo de Trabalho para coordenar as ações do Incra em parceria a órgãos estaduais e municipais.

SÃO PAULO - Além desses eventos, foi nesta mesma época que alguns Estados adotaram medidas próprias para adequarem suas legislações às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal. No caso que mais nos interessa aqui, São Paulo foi um dos primeiros a promover mudanças institucionais significativas, visando a definição de mecanismos específicos para o encaminhamento de processos de reconhecimento e titulação de áreas quilombolas.

Em 1995, atendendo a reivindicações de entidades civis e de militantes do movimento negro urbano atuantes da burocracia estatal, a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (SJDC) promoveu uma série de debates nos quais

¹⁰⁴ Após passar pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal (10/04/1997), o PL nº129 recebeu nova redação e foi a plenário novamente sob a forma de seu Substitutivo, o **Projeto de Lei nº3.207/1997**.

¹⁰⁵ Artigo 13 do PL nº3.207/1997.

procurou averiguar a possibilidade do Governo Estadual de intervir mais diretamente nos processos de regularização de terras e direitos quilombolas (Andrade[org.], 1997). Esse ciclo de discussões levou à criação de um Grupo de Trabalho¹⁰⁶ e do *Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta*¹⁰⁷.

Empossado no início de 1996, o GT reuniu representantes de várias secretarias e órgãos do Governo do Estado¹⁰⁸ e de diversas entidades civis – sobretudo aquelas ligadas ao movimento negro urbano¹⁰⁹. Num período de pouco mais de um ano, o Grupo realizou o primeiro levantamento oficial acerca da realidade dos territórios quilombolas do Estado e procurou incorporar os moradores das comunidades aos seus trabalhos – em novembro de 1996, por exemplo, o Instituto de Terras de São Paulo (Itesp)¹¹⁰ organizou uma audiência pública em Eldorado que reuniu cerca de 300 pessoas das comunidades remanescentes de quilombo da região. Dentre os trabalhos de maior importância realizados no âmbito do GT, merece destaque o Inquérito Civil Público nº05/1996, instaurado pelo Ministério Público Federal para auxiliar os órgãos federais e paulistas na titulação das terras quilombolas. Na ocasião, o MPF acionou a Procuradoria da República no Estado de São Paulo, que produziu um extenso laudo antropológico reconhecendo 8 comunidades remanescentes no Vale do Ribeira¹¹¹.

Já o *Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta*, implementado em 1997, estabeleceu uma parceria entre a Procuradoria Geral do Estado e várias secretarias do Governo com o intuito de agilizar os processos de discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado ocupadas por remanescentes de quilombo e implementação de projetos socioeconômicos e culturais nessas comunidades (Andrade, 1997). O programa era coordenado pelo Grupo Gestor pa-

¹⁰⁶ Decreto 40.723 de 21 de março de 1996.

¹⁰⁷ Decreto 41.774 de 13 de maio de 1997.

¹⁰⁸ Entidades que compunham o GT: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Instituto de Terras do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação Florestal, Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, Secretaria da Cultura, Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do E.S.P (CONDEPHAT), Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de São Paulo

¹⁰⁹ Algumas dessas entidades: Soweto, Subcomissão do negro, Comissão de Direitos Humanos, Fórum Estadual de Entidades Negras do Estado de São Paulo, OAB (seção SP).

¹¹⁰ Em 15 de março de 1991, através do Decreto Estadual nº 33.133, foi criado o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), incorporando os Departamentos de Assentamento Fundiário (DAF) e de Regularização Fundiária (DRF). Em 8 de janeiro de 1999, por meio da lei o Lei nº 10.207, o Itesp se tornou a *Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva"*, vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e tendo por objetivo “planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado”. A Fundação foi regulamentada pelo Decreto nº 44.294, de 4 de outubro de 1999.

¹¹¹ Foram responsáveis pelo laudo Adolfo Neves de Oliveira Jr., Deborah Stucchi, Miriam de Fátima Chagas e Sheila dos Santos Brasileiro. As comunidades investigadas foram Ivaporunduva, São Pedro, Pedro Cubas, Sapatu, Nhunguara, André Lopes, Maria Rosa e Pilões.

ra Quilombos, ligado diretamente ao gabinete do governador Mário Covas (PSDB/SP).

Atento à crescente visibilidade da questão quilombola na agenda política nacional, Covas autorizou um repasse inicial de R\$2 milhões para o Itesp – verba destinada exclusivamente ao pagamento de indenizações para proprietários cujas terras incidiam sobre áreas quilombolas. Vale notar que a legislação não permite ao Governo do Estado desapropriar terras particulares para fins de titulação de áreas quilombolas. Esta tarefa cabia ao Incra. Mesmo assim, o governador realizou este repasse, que foi aplicado em projetos de desenvolvimento nas comunidades do Vale do Ribeira (Sundfeld, 2002). Par se ter uma ideia do interesse do governador sobre o tema, o primeiro *Plano de Ação Governamental para o Vale do Ribeira* previa ações de legitimação de posse em benefício dos quilombolas que atingiriam mais de 240 mil hectares até 2002 (Andrade, 2000b:31).

Esses esforços iniciais resultaram na **Lei Estadual nº 9.757**. Promulgada em 15 de setembro de 1997 e posteriormente regulamentada pelo Decreto 42.839/98, a lei definia que os remanescentes de quilombo deveriam ser identificados a partir do critério de *autodefinição* – muito embora ela exigisse a produção de Relatórios Técnico-Científicos (RTCs) para validar esta auto-definição – e atribuía ao Itesp novas responsabilidades e capacidades. Além disso, a nova legislação estipulava os parâmetros para a realização dos RTCs e determinava que terras públicas e/ou devolutas do Estado nas quais fossem identificadas comunidades remanescentes de quilombos deveriam ser consideradas, automaticamente, propriedade coletiva dessas comunidades, cabendo ao Governo homologar os devidos títulos.

Em 1998 e 1999, outras iniciativas do governo paulista tornaram a favorecer comunidades que reivindicavam pela titulação dos seus territórios. Tanto a Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar (APA Serra do Mar) quanto o Parque Estadual Intervales tiveram seus perímetros redimensionados para que deixassem de incidir sobre terras requeridas pelos quilombolas¹¹². Também em 1998, o Itesp firmou uma parceria com a Fundação Cultural Palmares que pre-

¹¹²O Decreto Estadual nº 43.651, de 1998, excluiu áreas reconhecidas como Remanescentes de quilombo do perímetro que compõe a APA Serra do Mar. Já o Decreto nº 44.293, de 1999, retificou os limites do Parque Estadual Intervales eliminando a sobreposição em áreas quilombolas. Ambos os decretos foram editados pelo governador do Estado sem que houvessem passado pela Assembléia Legislativa. Por isso, os decretos tiveram de ser revistos e reeditados alguns anos mais tarde.

via investimentos da ordem de R\$3 milhões em ações de desenvolvimento e obtenção de terras particulares para fins de titulação quilombola entre os anos de 1998 e 2003. Em 1999, além disso, o Grupo Gestor e o Conselho Curador do Itesp abriram novas frentes de participação nas decisões públicas aos quilombolas, que passaram a contar com duas cadeiras exclusivas reservadas a seus representantes¹¹³.

Tomadas em conjunto, todas essas iniciativas, tanto na esfera federal quanto estadual, demonstram como o ano de 1995 significou um marco da abertura de oportunidades políticas para a mobilização em torno da causa quilombola. Encontros nacionais, projetos de lei apresentados no Congresso, portarias internas de órgãos como o Incra e iniciativas legais implementadas no âmbito de Estados política e economicamente importantes como São Paulo sinalizaram uma nova disposição do governo em viabilizar os artigos da Constituição e revitalizar a luta pelos direitos dos remanescentes de quilombo. Assim, além de servirem de novos *canais* por meio dos quais entidades e militantes poderiam expressar suas opiniões e se posicionarem em meio aos debates envolvendo a questão quilombola, esses novos dispositivos – ao menos no momento em que foram criados – apontavam para um novo *movimento* do governo no sentido de acolher e fomentar um debate emergente.

Muito embora o número efetivo de comunidades tituladas no país não tenha sido muito expressivo¹¹⁴, o período entre 1995 e 1999, conforme visto, foi de grande agitação e produção legal em torno da temática quilombola. A evidência de que o texto da Constituição continha sérias falhas generalizou-se não só no meio acadêmico (sendo adotada por juristas, antropólogos e outros especialistas) como, sobretudo, no interior dos partidos e das burocracias do estado. Cada vez mais, entidades governamentais passaram a se posicionar objetivamente diante das diferentes concepções de “quilombos”, “territórios quilombolas” e das formas de regulamentar suas situações fundiária, social e cultural. Novas *oportunidades políticas* haviam, portanto, sido abertas pelo estado, e a “questão quilombola” havia, definitivamente, se institucionalizado.

¹¹³ Decreto n° 43.838 de 10 de fevereiro de 1999.

¹¹⁴ Números serão apresentados na seção seguinte (**item 3.2**).

Fase 3: O circo pega fogo – o Governo fecha as portas

Se o período em torno do tricentenário da morte de Zumbi foi marcado por mudanças institucionais que reativaram as expectativas de reconhecimento pleno dos direitos constitucionais dos remanescentes de quilombo, o 114º aniversário da Abolição foi um verdadeiro banho de água fria sobre as pretensões desta crescente mobilização. No dia 13 de maio de 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP) publicou a mensagem de número 307, pela qual tornava explícito seu **veto** – incondicional e integral – **ao Projeto de Lei nº 3.207/97**, da senadora Benedita da Silva. A justificativa do veto foi dada da seguinte forma pelo presidente:

“O constituinte de 1988 visou beneficiar tão somente os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988.”¹¹⁵

Traduzindo, o texto do veto argumentava que os únicos quilombos passíveis de reconhecimento e titulação seriam aqueles cujos moradores houvessem ocupado suas terras desde a Abolição até a Constituição de 1988. Ou seja, comunidades surgidas após 13 de maio de 1888 não poderiam ser considerados quilombos; tampouco poderiam reivindicar títulos de propriedade indivíduos que não estivessem ocupando suas terras no dia 5 de outubro de 1988 – data da promulgação da atual Constituição Federal. Com isso, a Presidência posicionava-se contrariamente ao princípio da auto-definição e estipulava a obrigatoriedade das atuais comunidades de quilombo de apresentarem evidências de vínculos históricos, territoriais e culturais com comunidades existentes desde 1888 até 1988. Como encontrar e apresentar essas evidências seguia sendo uma grande incógnita.

A orientação jurídica para a edição do veto presidencial partiu da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ), que elaborou o Parecer nº 1.490. Encaminhado à Presidência em 10 de setembro de 2001, o parecer alegava ser ilegítima, inconstitucional e potencialmente criminosa a intenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário de promover desapropriações para fins de

¹¹⁵ Mensagem nº 370, de 13 de maio de 2002, publicada no Diário Oficial da União nº 91, de terça-feira, 14 de maio de 2002.

titulação de terras quilombolas. Com base no argumento de que o texto da Constituição é autoaplicável, o parecer desqualificava a competência do Incra de transferir a propriedade de terras particulares para os quilombolas. O raciocínio era de que o artigo 68 da Constituição havia somente reconhecido um direito pré-existente dos remanescentes de quilombo e, por isso, objetivava apenas a segurança jurídica de territórios ainda não demarcados. Não caberia ao poder público, portanto, “perturbar” a ordem jurídica em territórios já delimitados. Segundo o parecer, “qualquer medida expropriatória por parte do Incra e do MDA seria não apenas inconstitucional, mas caracterizaria ato de improbidade administrativa e crime contra a administração pública” (Sundfeld, 2002:31).

Apoiado nesses argumentos, o **Decreto Presidencial nº 3.912**¹¹⁶ deu forma de lei ao parecer produzido pelo Casa Civil. Ironicamente, o Decreto foi editado no mesmo dia em que o parecer fora encaminhado à Presidência, o que sugere uma motivação prévia do governo de podar as ambições do MDA e de grupos historicamente ligados aos quilombos. Algumas decisões anteriores, se não comprovam tal intencionalidade pré-existente, ao menos indicam de que maneira o Governo Federal foi gradualmente se distanciando de uma discussão mais ampla acerca do reconhecimento de terras quilombolas e se alinhando ao lado notadamente mais conservador deste debate.

Em 1999, enquanto tramitavam no Congresso os projetos de lei de Benedita da Silva e Alcides Modesto e em meio ao intenso debate nacional em torno da questão quilombola, o Governo publicou a **Medida Provisória 1.911-11**¹¹⁷. Por meio do ato, o Executivo deliberadamente retirou do Incra a responsabilidade pelas demarcações, reconhecimentos e titulações de terras quilombolas, desqualificou a Portaria Interna nº 307/1995 e transferiu todas essas competências ao Ministério da Cultura (MinC). O argumento utilizado foi de que a Lei 7.688 de 1988 – criadora da Fundação Cultural Palmares – fora clara ao definir o MinC como o único legítimo responsável pela questão quilombola, não cabendo a interferência de nenhum outro órgão federal a menos que autorizado pelo próprio MinC. Além disso, os autores da Medida Provisória justificaram que o artigo 68 da Constituição era autoaplicável, e que não caberia a um órgão governamental do porte do Incra regulamentar a Carta Magna a partir de uma portaria interna.

¹¹⁶ Decreto Presidencial nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.

¹¹⁷ Medida Provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999.

Entretanto, pouco mais de um mês depois da publicação da MP 1.911-11/99, era o Ministério da Cultura quem editava sua própria portaria interna (**Portaria MinC nº 447**), oficializando a FCP como único órgão federal competente pelo gerenciamento de processos de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas¹¹⁸. Um ano mais tarde, em dezembro de 2000, uma nova medida provisória iria “corrigir” a lei de criação da Fundação Palmares (7.688/88), incluindo um parágrafo sobre a competência *inalienável* desta instituição sobre assuntos relacionados aos remanescentes de quilombo no Brasil¹¹⁹.

Uma contradição no mínimo interessante: primeiro o governo edita uma MP desqualificando a portaria interna do Incra por ser inconstitucional e contraditória a uma lei anterior; em seguida, o MinC é quem publica uma portaria na qual regulamenta a Constituição; por fim, o governo edita uma nova medida provisória modificando a lei de 1988 que havia servido de justificativa para a revogação da primeira portaria (do Incra).

Todas essas mudanças foram consolidadas no Decreto 3.912, de 2001, cuja finalidade era “regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes de quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas”. Com *pretensões de grandeza*¹²⁰, o decreto estabelecia todos os detalhes do processo de reconhecimento e titulação de terras quilombolas e estipulava novos critérios e competências para a condução desses processos. Pelo Decreto, ficava estabelecido que as titulações somente poderiam ser realizadas em terras públicas, uma vez que ele não previa mecanismos institucionais que permitissem a desapropriação de terras privadas ou a indenização de terceiros para fins de titulação quilombola. Em segundo lugar, o referido decreto, ao concentrar funções e responsabilidades na FCP, restringia a autonomia de outros órgãos federais para estabelecer parcerias com órgãos estaduais, municipais e entidades civis. Terceiro, a nova lei previa que processos de titulação de terras quilombolas que incidissem sobre territórios da União (áreas de Segurança Nacional, Reservas Ambientais, entre outras) deveriam ser encaminhados

¹¹⁸ Portaria Interna do Ministério da Cultura (MinC) nº 447, de 2 de dezembro de 1999.

¹¹⁹ Medida Provisória nº 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000.

¹²⁰ Pedrosa (2007:35) – IN: Revista do Direito Agrário n.20.

para apreciação do Judiciário¹²¹. Isso ia contra a própria Constituição, que estipula que as terras quilombolas são direito inalienável e auto-aplicável, o que significa dizer que não cabe a nenhum tribunal julgar se a terra deve ou não ser titulada (Sundfeld, 2002:79). Por fim, o decreto adotou uma concepção particular e bastante controversa, que designava os remanescentes de quilombo como “reminiscências culturais” a serem “preservadas”, o que favoreceu a monopolização do tema pela burocracia do MinC (Arruti, 2006).

O Decreto, no entanto, não especificava como a limitada estrutura da FCP poderia dar conta da enorme tarefa de reconhecer e titular territórios quilombolas espalhados pelo país. Além disso, a lógica predominante no decreto contrariava diametralmente os interesses de entidades civis e movimentos sociais ligados à causa quilombola, assim como se contrapunha aos inúmeros debates promovidos desde 1995 em todo o Brasil. O comentário de José Maurício Arruti ilustra bem o descontentamento de boa parte da classe acadêmica e da militância quilombola frente às decisões do Governo Federal:

“Tal regulamentação [em particular o decreto federal 3.912/01 e os antecedentes legais que o originaram] contrariava todas as realizações ao longo dos debates conceituais realizados na sociedade civil sobre o tema. Ao buscar um monopólio sobre o tema baseado em argumentos culturais, estabelecer um determinado procedimento para a identificação e reconhecimento étnico dos grupos que passam a ser objeto de sua intervenção, produzir uma sistemática de regularização de terras que foge aos parâmetros e recursos técnicos já firmemente consolidados no Incra para criar procedimentos marcadamente administrativos e, enfim, fazer-se mediadora, não só privilegiada, mas pretensamente exclusiva das comunidades remanescentes de quilombos, a FCP estava efetivamente adotando um modelo de aparelhamento do tema cujo único precedente é a Funai (Fundação Nacional do Índio). O resultado desta regulamentação foi a paralisia de todos os processos em curso que vinham sendo encaminhados pelo Incra e pelos institutos de terra estaduais (...) Entre novembro de 2000 e novembro de 2003 não houve qualquer avanço em qualquer dos processos de reconhecimento ou regularização fundiária daquelas comunidades.”

Arruti (2006:112)

¹²¹ A decisão do Governo de transferir ao Judiciário a responsabilidade por solucionar impasses fundiários em terras da União afetava diretamente duas comunidades cujos membros eram bastante envolvidos na criação da Conaq e da mobilização nacional em favor dos quilombos. A comunidade de Alcântara, no Maranhão, disputava - e disputa até hoje - a propriedade de um território que lhe fora deliberadamente retirado pelo Governo Militar para a construção da base de lançamento espacial de Alcântara (Saulle Jr.[org.], 2003). No Rio de Janeiro, os conflitos entre quilombolas e a União se deram em torno do território historicamente ocupado pelos quilombolas na Ilha da Marambaia. A Ilha foi declarada território da Marinha e as comunidades remanescentes de quilombo que lá residiam foram impedidas de ter acesso a grande parte do território fundamental para sua reprodução material e imaterial (ONG Koinonia).

Nesta mesma linha, Luiz Antônio Pedrosa argumenta:

“Em 10 de setembro de 2001, surge o Decreto no 3912/2001, com pretensões de grandeza. Suas disposições feriram de morte um conjunto de avanços presentes na legislação anterior e introduziram conceitos e conclusões que somente fizeram recrudescer a polêmica e os questionamentos. Ele simplesmente adotou um conceito temporal de quilombos, amarrado à definição colonial, além de, contrariando as reivindicações dos movimentos sociais, insistiu em manter as atribuições da Fundação Palmares para a titulação. Por outro lado, o referido ato administrativo restringiu a titulação de quilombos às terras públicas, quando a maioria das situações de quilombos envolve terras de particulares.”

Pedrosa (2007:35¹²²)

Para o deputado federal Luiz Alberto (PT/MA),

“Este decreto que o Fernando Henrique assinou engessou totalmente as possibilidades de se encaminhar um processo minimamente célebre para titular as comunidades remanescentes de quilombo.”¹²³

De fato, o decreto 3.912 “deixava tudo muito mais complicado”¹²⁴. De acordo com a avaliação do professor Carlos Ari Sundfeld, a Fundação Palmares não havia sido dotada de estrutura suficiente para atender à demanda quilombola. Os processos se multiplicavam na FCP, que não tinha autoridade para emitir títulos de propriedade legítimos para os quilombolas. O que aconteceu, em muitos casos, foi que a terra titulada pela FCP continuava registrada em nome de um proprietário e aos quilombolas restava apenas um título sem nenhuma utilidade.

Em São Paulo, a paralisia nos processos de reconhecimento e titulação se fez sentir pela interrupção repentina do convênio firmado, em 1998, entre a FCP e o Itesp. Entre os anos de 1999 e 2000, o Governo Federal, sem aviso prévio, suspendeu o repasse da parte que lhe cabia no convênio, deixando a Fundação Itesp numa situação complicada. Afinal, de acordo com o contrato do convênio, o Instituto deveria arcar com a menor parte dos gastos previstos e, após a interrupção dos repasses federais, o Itesp teve que tocar sozinho os processos de identificação, reconhecimento e titulação de terras quilombolas, dispondo ape-

¹²² IN: Revista do Direito Agrário n.20.

¹²³ *I Encontro das Comunidades Tituladas* - Brasília, dezembro de 2001.

¹²⁴ Sundfeld, 2002:84.

nas dos recursos bastante limitados que lhe foram destinados no orçamento do Estado¹²⁵.

O que podemos destacar nesta *terceira fase*, deflagrada pelo Decreto 3.912/2001, é o notável recrudescimento da postura do governo frente à questão quilombola. Conforme visto até aqui, o embate frutífero e até certo ponto colaborativo que vinha sendo travado, desde 1995, entre acadêmicos, legisladores, militantes e apoiadores da Fundação Cultural Palmares e do Incra tomou um rumo inconciliável por volta do ano 2000. Sobretudo no âmbito federal, órgãos que vinham trabalhando paralelamente com comunidades remanescentes de quilombo em diferentes partes do país desde o início dos anos 1990 passaram a ocupar posições declaradamente antagônicas ao final desta mesma década (Arruti, 2006; Pedrosa, 2007; Oliveira, 2001).

O Governo Federal, por sua vez, ao alinhar-se junto ao lado mais conservador deste embate, provocou a revolta de setores engajados no emergente movimento quilombola. Muito embora as entidades e lideranças ligadas à causa quilombola demonstrassem interesse em regulamentar um sistema integrado de responsabilidades entre o Incra e a FCP, o Governo Federal optou por atribuir a esta última o monopólio sobre os processos de identificação, reconhecimento e titulação dos quilombos. Com isso, o Governo reduziu drasticamente as expectativas reavivadas pelos grupos apoiadores da causa quilombola.

Além disso, o que se começa a perceber a partir do Decreto 3.912/01 e do veto ao PL 3.207 é uma tendência que iria se repetir em períodos posteriores: sempre que cobrado por uma demanda quilombola crescente e cada vez mais expressiva, o estado tende a aprisionar a questão quilombola no interior de suas burocracias, restringindo, assim, a possibilidade de influência do movimento quilombola sobre a definição de políticas públicas para as comunidades. Em outros termos, o que salta aos olhos nesta *fase* específica é a complexidade das burocracias estatais, a heterogeneidade e diversidade dos interesses em jogo e, por consequência, os diferentes níveis de permeabilidade oferecidos por cada setor desta enorme burocracia às demandas do movimento social. O estado, afinal, não é um corpo monolítico. No seu interior, está uma ‘caixa-preta’ que se revela

¹²⁵ Segundo Valdemar Celso, diretor do Grupo de Orçamento e Custos do Itesp (consultado entre maio e junho de 2008), entre os anos de 1999 e 2001 o Itesp apenas deu sequência aos processos de identificação e reconhecimento que já estavam em andamento, não tendo iniciado nenhum novo processo até meados de 2001. De todo modo, no item 3.2 darei maior atenção aos recursos destinados a projetos em comunidades remanescentes de quilombo dentro do orçamento do Estado de São Paulo.

bastante versátil em momentos de perigo. No episódio do Decreto 3.912, setores conservadores da base governista e que ocupavam postos de comando na Casa Civil acabaram sendo decisivos na alteração radical dos rumos da política federal para os povos remanescentes de quilombo. Tal alteração, segundo diversas testemunhas à época, era inclusive bastante imprevisível, na medida em que o movimento quilombola havia galgado espaço dentro do Congresso além de ter construído, desde 1995, importantes parcerias em diferentes Estados brasileiros. Mesmo assim, as mudanças foram aprovadas pelo presidente da República¹²⁶.

Por fim, o período posterior ao veto do PL 3.207 representou uma profunda alteração no quadro de *oportunidades políticas* apresentado à mobilização quilombola: se a partir de 1995 esta mobilização fora orientada por uma perspectiva de ampliação e crescente articulação nacional (estimulada pela crescente visibilidade em torno da temática quilombola tanto no âmbito da sociedade civil social quanto em esferas institucionais), após o ano 2000 esta mobilização tenderia a direcionar sua atuação no sentido de *confrontar* o estado e, sobretudo, os setores conservadores de sua burocracia.

Fase 4: Novo Governo, novas oportunidades

Cedendo ou não a pressões do movimento quilombola, é inegável que o Governo Federal promoveu, a partir de 2003, uma revisão profunda dos limites que ele mesmo havia imposto aos processos de titulação e reconhecimento dos territórios remanescentes de quilombo. Pouco mais de um mês após tomar posse da Presidência da República, Luiz Inácio “Lula” da Silva (PT/SP) criou a **Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)**¹²⁷. Órgão vinculado diretamente ao Gabinete da Presidência, a Seppir foi designada para “coordenar e articular a formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação racial e étnica”¹²⁸.

¹²⁶ Por este parágrafo acerca das burocracias estatais, agradeço à Vera Schattan Coelho, que fez excelentes comentários nas bancas de qualificação e defesa desta dissertação.

¹²⁷ A Seppir foi criada em 21 de março de 2003 por meio da Medida Provisória nº 111 (convertida, posteriormente, na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003).

¹²⁸ www.presidencia.seppir.gov.br

Uma das primeiras ações da Secretaria foi instituir um grupo de trabalho interministerial cuja finalidade era rever as disposições contidas no Decreto 3.912, de 2001. Criado no aniversário da Abolição (13 de maio de 2003) e coordenado pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu (PT/SP), o GT foi formado por representantes de vários ministérios¹²⁹, além da Advocacia Geral da União (AGU) e de três representantes quilombolas designados pela Secretaria.

Dos trabalhos deste grupo resultou a promulgação, em novembro do mesmo ano, do **Decreto nº 4.887**¹³⁰, que regulamentou de maneira totalmente nova as disposições previstas no artigo 68 da Constituição.

Em primeiro lugar, o novo decreto estabeleceu o critério da autodefinição como princípio fundamental para o reconhecimento e titulação das comunidades remanescentes de quilombo. Esta mudança esteve pautada na **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, ratificada pelo Brasil em 2002¹³¹. A Convenção determina que os estados que a ratificam devem adotar medidas no sentido de reconhecer legalmente a auto-definição como critério básico para a delimitação de territórios reivindicados por povos tradicionais, indígenas e tribais. Além disso, a Convenção prevê mecanismos participativos e consultas frequentes a essas populações¹³². Ao ratificar a Convenção 169, o Congresso Nacional admitiu a possibilidade dos remanescentes de quilombos no Brasil serem incluídos na categoria “povos tradicionais” e, com isso, obrigou o estado a tomar as iniciativas cabíveis para atender às demandas desta população.

Na prática, o Decreto 4.887 determinou que as comunidades não mais precisariam comprovar – por meio de documentos muitas vezes impossíveis de serem obtidos – a descendência direta de escravos ou a posse ininterrupta sobre territórios ocupados desde a Abolição. Laudos antropológicos, técnicos, topográficos, históricos e outros requisitos burocráticos até então exigidos para o pleno reconhecimento deixaram, em tese, de ser obrigatórios. Conforme comentou Ridalvo de Arruda, “foi invertido o ônus da prova, cabendo a quem discorda produzir evidências e documentos de que a comunidade reivindicante de dado território não é descendente de quilombo”¹³³.

¹²⁹ Dentre eles: MDA/Incra, MS/Funasa, MEC e MDS.

¹³⁰ Decreto Presidencial nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

¹³¹ Decreto Legislativo nº 142, de 19 de junho de 2002.

¹³² **Fonte:** Relatório da Comissão Pró-Índio de São Paulo - www.cpis.org.br

¹³³ Revista do Direito Agrário, n.20.

Em segundo lugar, o Decreto 4.887 promoveu uma profunda reforma institucional ao retirar do MinC o monopólio sobre a questão quilombola e transferir a maior parte desta responsabilidade para a Presidência da República e para o MDA. Se nos anos anteriores a Fundação Palmares havia coordenado, basicamente, todas as políticas e processos de regularização destinados aos povos e territórios quilombolas, a partir de 2003 estas incumbências foram ampliadas e distribuídas entre o Incra e a recém-criada Seppir.

As implicações desta reforma apontam para várias direções. Do ponto de vista jurídico, o Decreto 4.887 implicou uma reconceitualização da noção de quilombo no plano da lei: o que até então vinha sendo incluído pelo estado prioritariamente na pauta de sua “política cultural” passou a ser visto como parte de sua agenda “agrário-fundiária”. Com isso, o Governo Federal acatava o argumento de juristas, antropólogos e militantes majoritariamente contrários à concepção “preservacionista” dos quilombos, a qual havia prevalecido no Decreto 3.912. Nesta mesma direção, o estado incorporou as ações governamentais destinadas aos remanescentes de quilombo ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Segundo as previsões iniciais do Plano, o Governo Federal iria investir por volta de R\$1 bilhão em projetos de reconhecimento, titulação e desenvolvimento socioeconômico em territórios quilombolas até 2010.

Já sob a perspectiva do balanço de forças entre diferentes órgãos da burocracia estatal, o Decreto 4.887 ampliou significativamente as capacidades e responsabilidades do MDA. Dentre as novas incumbências, a mais importante foi possivelmente aquela que permitiu ao Ministério, por intermédio do Incra, realizar desapropriações de terras particulares para fins de titulação de territórios quilombolas. Pela nova legislação, a Fundação Palmares passaria a ocupar uma posição de coadjuvante no que se refere à atuação do governo frente à questão quilombola. Segundo o próprio Relatório de Gestão da Seppir, “a FCP *assistirá e acompanhará* o MDA e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos quilombos, bem como *subsidiar* os trabalhos técnicos, quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento”¹³⁴.

Além do Decreto 4.887, outras proposições e normas surgidas nos primeiros anos do Governo Lula prometeram redimensionar o quadro de oportunidades políticas apresentado à mobilização em torno da causa quilombola. Em

¹³⁴ *Relatório de Gestão (2003-2006)*, publicação trienal da Presidência da República (Seppir).

2005, o senador Paulo Paim (PT/RS) encaminhou ao Congresso o **Projeto de Lei nº6.264**¹³⁵, que propõe a instituição do **Estatuto da Igualdade Racial**. Embora prioritariamente destinado a estabelecer novos parâmetros para o combate à discriminação racial de afro-brasileiros, o Estatuto contém um capítulo inteiro destinado aos “direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras” (capítulo IV do Estatuto).

Ainda em 2005, o Incra colocou em vigor a **Instrução Normativa nº20**¹³⁶, que revogou a IN nº16 (do mesmo órgão) e estipulou novos procedimentos administrativos necessários para adequar o Incra às incumbências que lhe foram destinadas pelo Decreto 4.887. A nova IN ampliou a autonomia da autarquia para formalizar parcerias com institutos de terras estaduais e entidades civis atuantes nas comunidades de quilombo de todo país. Ademais, a norma oficializou procedimentos específicos para a abertura e conclusão de processos de titulação de áreas quilombolas, reavivando, com isso, as expectativas de regulamentação definitiva desses territórios. Neste mesmo período, foi criada, dentro do Incra, a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, que passou a administrar os processos identificação, reconhecimento e titulação de terras em todo o Brasil.

Sob esta perspectiva da abertura de novos canais institucionais para mobilização em torno dos quilombos, vale também mencionar algumas transformações importantes promovidas pela Seppir, no âmbito nacional, e pelo I-tesp, na esfera estadual paulista. Em primeiro lugar, a criação da Seppir acarretou uma considerável ampliação das políticas e recursos públicos destinados às comunidades quilombolas. Em 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola, integrando 21 órgãos da administração pública federal que passaram a administrar políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento das comunidades de quilombo. No item seguinte, veremos mais detalhadamente como a inauguração deste programa implicou não apenas numa diversificação das atividades do governo voltadas a essas comunidades como num considerável acréscimo de recursos públicos federais reservados a elas. Por ora, vale ressaltar a criação dos grupos gestores estaduais, parte do Programa Brasil Quilombola e que têm servido de canal institucional para a participação de representantes dos remanescentes de quilombo em esferas decisórias federais.

¹³⁵ Projeto de Lei nº6.264, de 25 de novembro de 2005.

¹³⁶ Instrução Normativa do Incra nº20, de 19 de setembro de 2005. Esta IN revogava a IN nº16, de 24 de março de 2004.

No âmbito paulista, o Itesp criou, em 2003, a Assessoria Técnica Especial para Quilombos e Comunidades Tradicionais, buscando aproximar o Governo das demandas específicas das comunidades de quilombo do Estado. A Fundação também inaugurou parcerias com as Secretarias de Habitação e Cultura para a elaboração de projetos destinados a essas comunidades.

Concluindo, podemos considerar que o Decreto Federal nº 4.887 inaugurou uma nova fase de *abertura de oportunidades políticas* para a mobilização quilombola. Novas leis federais e estaduais, novos canais institucionais de participação, novos recursos públicos e novas instituições designadas para monitorar a questão quilombola certamente contribuíram para reavivar as esperanças dos remanescentes de quilombo e dos militantes da causa quilombola. Se nos anos anteriores este movimento havia sido desafiado a protestar contra normas estatais restritivas, no período que sucedeu a eleição de Lula esta mesma mobilização viu se abrir diante de si um novo horizonte de possibilidades. O estado, por meio das iniciativas implementadas desde 2003, sinalizou uma disposição renovada em ampliar os recursos designados aos quilombos. Por consequência, devemos esperar do movimento quilombola que tenha assumido uma postura menos contestadora e mais reivindicativa ao longo deste período, de modo a requisitar do estado os recursos prometidos.

*Fase 5: Desdobramentos recentes –
Estreitamento de oportunidades e “contramovimentos”*

Embora ainda muito recentes, alguns acontecimentos ocorridos desde o final do primeiro mandato de Lula confirmam uma certa tendência do estado brasileiro no que tange à maneira como ele tem lidado com a questão quilombola desde 1988. Após um período marcado por mudanças institucionais importantes – as quais favoreceram significativamente os quilombolas –, algumas iniciativas legislativas e decisões governamentais postas em prática nos últimos anos têm apontado para um novo período de *retração* das instituições públicas que regulamentam os territórios ocupados pelos remanescentes de quilombo e a transferência de recursos públicos para essa população.

Tal *retração* ou *estreitamento* das oportunidades político-institucionais começou a ser articulado por um contramovimento capitaneado por setores conservadores da burocracia estatal e congressistas ligados aos interesses ruralistas. Este “movimento antiquilombola” no interior do estado vem se organi-

zando, de modo geral, em torno da oposição ao Decreto 4.887 e às mudanças institucionais implementadas por Lula no início de seu primeiro mandato.

Um nome, em particular, tem se destacado como o grande algoz do movimento quilombola: o do deputado federal catarinense Valdir Colatto (PMDB). Congressista da base governista, Colatto é o atual presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, que reúne ruralistas de peso¹³⁷. O deputado é o autor de três iniciativas legais que sintetizam o recente levante antiquilombola.

A primeira delas é a **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.239** que, embora seja de autoria de Colatto, foi encaminhada ao Supremo Tribunal Federal (STF) em nome do então Partido da Frente Liberal (PFL). A ADIn, que desde junho de 2004 aguarda julgamento no STF, acusa o critério da autodefinição, estipulado pelo Decreto 4.887, de ser inconstitucional. Os principais argumentos apresentados na ADIn são: 1) o texto da Constituição, além de claro, é soberano, e por isso não pode ser regulamentado por decreto presidencial; 2) o critério da autodefinição é injusto, pois permite o favorecimento de grupos que não ocupavam as terras requeridas no momento da promulgação da Constituição de 1988; 3) o Decreto 4.887, ao atribuir ao Incra a capacidade de desapropriar terras particulares para fins de assentamento quilombola, infringe a Constituição Federal, que prevê o reconhecimento de propriedade definitiva a povos que já habitam as terras reivindicadas. Não haveria razão, portanto, para transferir aos quilombolas terras que não são habitadas por eles.

Como bem se vê, esses argumentos não são nada novos e repetem, em larga medida, as justificativas apresentadas em 2001 pelos defensores do Decreto 3.912, assinado por FHC. Longe de terem sido vencidos, esses polêmicos argumentos serviram de base para outras duas iniciativas antiquilombolas promovidas por Valdir Colatto. Em 2007, em parceria com o deputado Waldir Neves (PSDB/MS), Colatto encaminhou o **Projeto de Decreto Legislativo nº 44**¹³⁸, que visava sustar a aplicação do Decreto 4.887. O PDC recebeu parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos

¹³⁷ Outros nomes que compõem a frente: Afonso Hamm (PP/RS) e Duarte Nogueira (PSDB/SP). Dentre as principais bandeiras da Frente, destacam-se a luta pela diminuição de tributos para grandes produtores agrícolas, pela ampliação de subsídios ao agro-negócio, além de reivindicações por maiores investimentos públicos na infra-estrutura agrário-exportadora, pela amenização da legislação ambiental vigente e pelo aumento do rigor policial e jurídico contra líderes de ocupações ilegais de terra.

¹³⁸ Projeto de Decreto Legislativo nº 44, de 17 de maio de 2007.

Deputados, em outubro de 2008, mas continua em tramitação¹³⁹. Menos de dois meses após ter encaminhado ao Congresso o PDC 44, Colatto protocolou o **Projeto de Lei nº3.654**¹⁴⁰, que pretende regulamentar o artigo 68 da Constituição. O projeto contém, basicamente, as mesmas características do PDC 44 e da ADin 3.239, com a diferença de que propõe a redução das atribuições do Incra e a transferência de parte delas de volta à Fundação Cultural Palmares.

Mas não foi só no Legislativo que as portas para as reivindicações quilombolas começaram a se fechar. No interior do Executivo, ganhou fôlego uma polêmica envolvendo o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), a Advocacia Geral da União (AGU), setores do Exército e alguns ministérios. Em setembro de 2007, acatando a reclamações da Marinha e dos ministérios da Defesa, do Meio Ambiente (MMA) e das Minas e Energias (MME), o GSI – órgão ligado ao Gabinete da Presidência – requisitou à AGU que implementasse um grupo de trabalho interministerial cuja tarefa seria rever os dispositivos previstos na Instrução Normativa nº20, instaurada pelo Incra em 2005. De acordo com o GSI, a IN 20 havia atribuído poderes excessivos ao Incra, o que estava causando conflitos sobre territórios e recursos naturais reivindicados tanto pelos quilombolas quanto pela Defesa, MMA e MME. Era preciso, portanto, que a AGU entrasse em ação para impedir a desapropriação de áreas de segurança nacional, de preservação ambiental ou que possuem recursos minerais e energéticos que importam à nação.

Dos trabalhos do grupo coordenado pela AGU resultaram um relatório analítico sobre a regulamentação da questão quilombola no plano jurídico e uma minuta de decreto presidencial sugerindo a alteração da IN 20. Publicada em dezembro de 2007, a minuta previa novos procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro das terras quilombolas. Esses procedimentos foram oficializados por meio da **Instrução Normativa nº49** (do Incra), de 1º de outubro de 2008. Além de revogar a IN 20, a nova Instrução Normativa estipulava critérios que, claramente, iriam dificultar a obtenção de títulos de terras por parte das comunidades remanescentes de quilombo.

Em primeiro lugar, a norma passou a exigir das comunidades a obtenção da Certidão de Reconhecimento, emitida pela Fundação Palmares, para que

¹³⁹ Parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE), do dia 13 de outubro de 2008.

¹⁴⁰ Projeto de Lei nº3.654, de 2 de julho de 2007.

fosse iniciado o processo de titulação junto ao Incra e aos demais órgãos estaduais responsáveis. Em segundo lugar, a IN 49 determinou novas exigências para a redação dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) de territórios quilombolas. De acordo com a nova regra, os RTIDs deveriam ser muito mais detalhados e abrangentes, o que acarretaria maior morosidade e maiores custos aos processos de reconhecimento. Em terceiro lugar, a IN 49 condicionou a titulação plena de territórios quilombolas à apreciação de um número ampliado de ministérios e órgãos do estado: para ser concluída, a titulação deveria receber a aprovação de órgãos como o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes, a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), as Forças Armadas, entre outros¹⁴¹. Por último, as novas regras estipulavam que caberia à AGU e à Casa Civil darem a palavra final sobre processos de titulação “conflituosos”. Ou seja, nos casos – não raros – em que diferentes órgãos públicos discordassem sobre a titulação de territórios quilombolas, caberia à AGU e à Casa Civil – e não mais ao Incra – decidirem sobre o destino do processo.

Outros acontecimentos recentes demonstram de que forma o Governo Federal vêm cedendo à pressão do contramovimento quilombola e de setores conservadores da base governista. O que se nota é que o Governo vem deixando de lado a postura progressista e inovadora, que caracterizou sua atuação no campo da legislação quilombola entre os anos de 2003 a 2005, para assumir uma atitude mais cautelosa e retrógrada em face da temática em questão.

Em 26 de novembro de 2007, foi editada a **Portaria Interna nº98**, da Fundação Palmares. Em sintonia com a IN 49, do Incra, a Portaria aumentou os poderes da FCP ao tornar obrigatórias a emissão da *Certidão de Autodefinição* e a inscrição das comunidades no *Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos*. Sem esses documentos, a comunidade não pode iniciar seu processo de titulação junto ao Incra. Contudo, tanto a emissão da Certidão quanto a inscrição no Cadastro Geral estão condicionadas à apresentação de “documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais”¹⁴². Desta forma, a nova regulamentação impõe à comunidade reivindi-

¹⁴¹ Ver: boletim “Terra de Quilombo”, n.05, março de 2009 (Comissão Pró-Índio de São Paulo).

¹⁴² Portaria nº 98/2007, artigo 3º, parágrafos III e IV.

cante que justifique e comprove com base em documentos sua condição quilombola. Fere-se, com isso, o princípio da autodefinição.

Um segundo sinal do recente passo atrás do Governo Federal refere-se à discussão em torno do Estatuto da Igualdade Racial. Como visto anteriormente, o projeto do Estatuto foi encaminhado ao Congresso em 2005 e incluía uma longa passagem dedicada aos direitos dos remanescentes de quilombo. No decorrer de sua tramitação, porém, o projeto foi alvo de inúmeros debates, substitutivos e emendas, sendo que grande parte deles visa rever os artigos que tratam dos direitos quilombolas. Para se ter uma ideia, das 12 emendas feitas ao projeto ao longo de 2008, 6 propõem modificações no texto que regulamenta a titulação e reconhecimento de territórios remanescentes de quilombo¹⁴³.

A demora na votação do Estatuto da Igualdade Racial levou o presidente da Fundação Cultural Palmares, Zulu Araújo, a pedir a remoção dos parágrafos referentes aos quilombos do texto do projeto. Em março de 2008, Araújo encaminhou um relatório para a comissão especial da Câmara dos Deputados que analisa o Estatuto sugerindo que o texto do projeto possuía muitas “falhas”. De acordo com o presidente, seria possível – e inclusive “menos problemático” – aprovar o Estatuto sem fazer menções explícitas aos quilombolas. Após 10 anos de tramitação, o Estatuto foi aprovado em setembro de 2009, não contendo menções explícitas aos povos remanescentes de quilombo.

É evidente que a emergência deste contramovimento dentro do estado gerou a revolta de entidades e militantes da causa quilombola. Em 1º de setembro de 2008, 10 organizações quilombolas e 12 entidades de apoio protocolaram um documento junto à Organização Internacional do Trabalho denunciando o Governo Brasileiro por não cumprir as determinações da Convenção 169. Segundo o documento, o Governo desrespeitou o tratado internacional ao implementar a IN 49 do Incra, que dispõe dos processos de identificação, delimitação e titulação de territórios quilombolas. As entidades assinantes do documento acusam o estado de não realizar consulta prévia às comunidades e não permitir

¹⁴³ Projeto de Lei nº 6.264/2005 (http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=307731). O substitutivo do projeto, que não continha os parágrafos referentes às comunidades remanescentes de quilombo, foi votado em comissão especial da Câmara dos Deputados em agosto de 2009, sob inúmeras críticas do movimento negro e entidades ligadas ao movimento quilombola. Mesmo após duras críticas e 10 anos de tramitação no Congresso, o Estatuto foi aprovado em 9 de setembro de 2009, após um acordo entre o relator do projeto substitutivo (dep. Antônio Roberto - PV/MG) e representantes da bancada ruralista.

a elas uma participação efetiva no processo de definição sobre a nova legislação, conforme estipula a Convenção 169 da OIT¹⁴⁴.

Três anos antes, as mesmas entidades e militantes responsáveis pelo documento encaminhado à OIT já vinham pressionando o estado a tomar providências frente à crescente visibilidade de atores e instituições anti-quilombolas. Em novembro de 2005, atendendo à reivindicação desses grupos, foi criada a *Frente Parlamentar Quilombola* na Câmara dos Deputados. Coordenada pelo Deputado Vicentinho (PT/SP) e composta por deputados de diversos partidos e Estados¹⁴⁵, a Frente tem como principal objetivo monitorar os projetos de lei e iniciativas legislativas referentes aos quilombos que tramitam no Congresso Nacional, no Judiciário e dentro do Executivo.

Recentemente, a Frente se manifestou contrária à decisão do recém-empossado Ministro Edson Santos (da Seppir) de demitir, em março de 2008, Givânia Maria da Silva do cargo de Subsecretária de Políticas para Comunidades Tradicionais da Seppir. Edson Santos tomou posse do cargo máximo da Secretaria no início de 2008, após o afastamento de Matilde Ribeiro devido ao seu envolvimento no escândalo dos cartões corporativos¹⁴⁶. Ligado ao movimento negro urbano do Rio de Janeiro, Edson Santos remanejou a Seppir e afastou Givânia da Silva sob inúmeros protestos da Conaq¹⁴⁷. Agricultora e líder histórica da comunidade de Conceição das Crioulas (em Pernambuco), Givânia foi uma das fundadoras da Conaq e era uma das principais interlocutoras entre o movimento quilombola e o Governo Federal. Após os protestos do movimento e da Frente Parlamentar Quilombola, o Governo readmitiu Givânia, que atualmente ocupa a Coordenadoria Geral de Regularização de Territórios Quilombolas da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra.

Em resumo, embora não se possa dizer que a fase atual seja de total restrição de oportunidades políticas para a mobilização quilombola, novos atores antagonísticos passaram a “poluir” ou dificultar o cenário, até então favorável, de diálogo entre o Estado e o movimento quilombola. No que se refere à postura adotada pelo movimento – ou à “estratégia” refletida em suas *estruturas de mobilização* atuais –, pode-se esperar que ele esteja hoje mais orientado para a

¹⁴⁴ “Comunicação sobre o cumprimento pelo Estado Brasileiro da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da OIT” – documento encaminhado pela Conaq à OIT em 23 de agosto de 2008.

¹⁴⁵ Partidos representados na Frente Parlamentar Quilombola: PT, DEM, PCdoB, PSOL, PMDB e PSB. Estados representados na Frente: MA, TO, CE, RJ, RO, MA, AP, SP, MG e BA.

¹⁴⁶ 13 de janeiro de 2008.

¹⁴⁷ Carta de repúdio à decisão do ministro Edson Santos – fevereiro de 2008.

contestação desses novos opositores dentro do estado do que estava na fase anterior, quando esses opositores ainda não haviam se manifestado.

Enfim, a *dinâmica* institucional operante nos últimos anos pode ser sintetizada da seguinte maneira: o estado, ao abrir novas oportunidades para os remanescentes de quilombo desde 2003, teria estimulado grupos conservadores – a bancada ruralista do Congresso, em especial – a abdicarem da postura passiva e omissa que haviam adotado até então. Contrários ao aumento dos benefícios legais e políticos concedidos pelo Governo aos quilombolas entre 2003 e 2005, esses setores conservadores se mobilizaram contra o avanço quilombola. Ou seja, os custos da inação política teriam se tornado muito altos para aqueles que, agora, passaram a se ver ameaçados pela facilitação dos processos de titulação de terras quilombolas e pela ampliação dos recursos públicos destinados a essas comunidades.

QUADRO RESUMO - O quadro da página seguinte sintetiza as principais fases da trajetória político-institucional apresentada até aqui. Conforme ele indica, é possível dizer que existe uma *dinâmica institucional*, em certa medida delineável, operando ao longo do período observado. A cada época, diferentes níveis de oferta de *oportunidades políticas* são abertos à mobilização em torno da causa quilombola.

Em algumas *fases*, o estado se mostra politicamente permeável a uma discussão mais ampla acerca da temática quilombola. Este é o caso, por exemplo, dos momentos pós-Constituição (“fase 1”) e do início do Governo Lula (“fase 4”), quando esta temática alcançou graus elevados de visibilidade não apenas na esfera pública, mas sobretudo, no cerne de instituições do estado. Em ambas as fases destacadas, é notável o empenho de diversas instâncias do estado - do Executivo, do Legislativo bem como de esferas sub-nacionais – em implementar e fortalecer instituições voltadas para a dinamização de processos identificação, reconhecimento e titulação de comunidades quilombolas. Esses são momentos de intensa produção normativa em torno do tema bem como de profundas inovações institucionais – as quais correspondem a novos compromissos do estado com os quilombolas e maiores oportunidades para que estes obtenham recursos e benefícios públicos. São, além disso, momentos de intenso diálogo entre o estado e setores da sociedade civil envolvidos na temática quilombola.

Quadro 3.1.1 - Resumo: Fases da Abertura Política

Fases	Principais acontecimentos e mudanças institucionais	Oportunidades políticas à mobilização quilombola
fase "zero": pré-1988	<p>Fundação do MNU (1979)</p> <p>Partidarização de setores do Movimento Negro</p> <p>Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (São Paulo)</p> <p>Primeiros estudos sobre comunidades quilombolas (MA, PA, SP)</p> <p>Revalorização de identidades étnicas e sub-culturais</p>	<p>Enquadramento da temática quilombola no contexto político-institucional da Abertura Democrática</p>
fase 1: 1988 - 1995	<p>Const.1988 (artigo 68 da ADCT e artigos 215 e 216 do "Patrimônio Cultural")</p> <p>Decreto-Lei n.7668/1988 - Criação da Fundação Cultural Palmares</p>	<p>Abertura de oportunidades</p>
fase 2: 1995 - 1999	<p>Primeiras titulações (Iterpa, FCP)</p> <p>Encontros e seminários nacionais</p> <p>Projetos de Lei n.627 e 129 de 1995</p> <p>PL n.3.207/1997</p> <p>Portaria Interna n.307 (Incra)</p> <p>Lei Estadual n. 9.757/1997 (São Paulo)</p>	<p>Amplificação das oportunidades</p>
fase 3: 1999 - 2002	<p>Veto ao PL n.3.207/97</p> <p>Decreto Federal n.3.912/2001</p> <p>Medida Provisória 1.911-11/1999</p> <p>Portaria MinC n.447/1999</p> <p>Reformulação da Lei n.7.688/88 (FCP)</p>	<p>Estreitamento de oportunidades</p>
fase 4: 2003 - 2005	<p>Criação da Seppir</p> <p>Decreto Federal n. 4.887/2003</p> <p>Ratificação da Convenção n.169 da OIT pelo Congresso Nacional</p> <p>Fortalecimento institucional do Incra/MDA</p> <p>Projeto de Lei 6.264/2005 - Estatuto da Igualdade Racial</p> <p>Instrução Normativa n.20 (Incra)</p> <p>Programa Brasil Quilombola</p> <p>Políticas públicas e fortalecimento institucional do Itesp (São Paulo)</p>	<p>Abertura de oportunidades</p>
fase 5: atual	<p>ADIn n.3.239/2004</p> <p>PDLs 44 e 3.654/2007</p> <p>Instrução Normativa n.49 (Incra)</p> <p>Portaria FCP n.98/2007</p>	<p>Estreitamento de oportunidades e "contra-movimentos".</p>

Em outros períodos, ao contrário, o estado assume uma postura notadamente restrigente, ora contingenciando recursos destinados aos remanescentes de quilombo, ora estabelecendo entraves legais e burocráticos aos processos de reconhecimento e titulação de seus territórios. Exemplos desses períodos são os anos finais do Governo FHC (“fase 3”) e a fase que se estende desde o fim do primeiro mandato de Lula até hoje (“fase 5”). O que se pode notar nesses momentos é um certo movimento de *contração*, segundo o qual o estado se fecha a um diálogo mais amplo com a sociedade em torno da problemática quilombola e passa a regulamentar tal questão a partir de critérios próprios e mecanismos burocráticos exclusivos. Nessas fases de *estreitamento de oportunidades*, os debates em torno da questão quilombola tendem a adotar os contornos de disputas interpartidárias ou entre órgãos distintos do aparelho administrativo do estado. Tais disputas, como observamos em muitos casos ao longo deste capítulo, são motivadas mais por interesses particulares de setores específicos do Congresso ou da burocracia estatal do que por razões ideológicas ou históricas. O que se percebe, nestes períodos, é um aprisionamento no debate acerca da questão quilombola dentro do aparato estatal, cujas decisões normalmente impõem obstáculos técnicos e dificuldades burocráticas adicionais aos processos de reconhecimento, titulação e identificação dos quilombos.

No item seguinte, veremos em que medida essas fases de abertura política refletem nos números da questão quilombola. Em outros termos, veremos como diferentes disposições dos governos Federal e paulista em abrir oportunidades políticas aos quilombolas repercutem no volume de recursos públicos destinados aos quilombos, na dinâmica orçamentária do estado e no número de comunidades quilombolas reconhecidas, identificadas e tituladas.

3.2. Quilombos em números *Avanços e limites das políticas quilombolas*

Nesta segunda parte do Capítulo 3, apresento um *panorama quantitativo* sobre a questão quilombola ao longo do período analisado – sobretudo desde meados da década de 1990, quando foram implementadas as primeiras políticas públicas destinadas especificamente aos remanescentes de quilombo. Meu

objetivo é complementar a trajetória político-institucional relatada no item anterior com dados referentes à:

- 1. Evolução do número de comunidades quilombolas identificadas no Brasil e em São Paulo.** Para analisarmos de que forma a questão quilombola vem ganhando espaço na agenda governamental, é preciso, antes de mais nada, saber quantas comunidades existem no Brasil e, por consequência, quantas comunidades reivindicam para si investimentos do estado. Nesta seção introdutória, pretendo dar conta de uma questão aparentemente elementar, mas que, na prática, vem se mostrando bastante traiçoeira: afinal, *quantos quilombos há no Brasil?* Além disso, e na medida do possível, também procurarei responder: *como são os quilombos do Brasil hoje?* Isso nos ajudará a ter uma noção mais apurada acerca da real dimensão do *problema* quilombola atual.
- 2. Evolução dos gastos do governo com políticas destinadas aos remanescentes de quilombo.** Nesta segunda seção, faço uma análise de como a questão quilombola vem sendo abarcada pelos orçamentos da União e do Estado de São Paulo. Tomo por base dados da Controladoria-Geral da União (CGU), desde 1997, e cifras do orçamento paulista de 2001 a 2008. Aprofundando-me no caso específico de São Paulo – que mais interessa à análise que será feita no Capítulo 4 –, faço também uma recapitulação dos gastos realizados pelo Itesp nas comunidades quilombolas do Estado desde 1999. O objetivo aqui é demonstrar, primeiramente, como os quilombolas passaram a ser alvo das políticas de um número crescente de ministérios, secretarias e órgãos de governo ao longo dos últimos anos. Em segundo lugar, espera-se que, quanto maior o volume de recursos aplicados nos quilombos, maior será o estímulo para que mais comunidades se mobilizem politicamente de modo a obterem tais benefícios. Neste sentido, procurarei verificar se, e em que medida, o padrão de evolução dos investimentos públicos nos quilombos seguiu a dinâmica de abertura institucional descrita no item anterior (3.1.).
- 3. Evolução dos processos de reconhecimento e titulação de terras quilombolas.** Além de observar a *quantidade* de recursos investidos e o *padrão* dos investimentos feitos pelo estado nos quilombos, é fundamental entender que parcela destes recursos vem sendo aplicada nas ações que mais interessam aos remanescentes de quilombo: o reconhecimento e a titulação definitiva de seus territórios. Nesta seção final, analiso dados da Fundação Cultural Palmares, do Incra e de institutos de terra estaduais – em especial do Itesp – de modo a elucidar como o estado vem atendendo à principal demanda dos quilombolas.

A análise destes três pontos é essencial para que se tenha uma compreensão mais abrangente da dinâmica das *oportunidades políticas* abertas aos remanescentes de quilombo nas últimas duas décadas. Mais do que complementar a trajetória relatada no item 3.1, a análise seguinte oferecerá elementos importantes para que sejam investigadas dinâmicas e processos endógenos do mo-

vimento social quilombola – os quais serão analisadas mais profundamente no próximo capítulo, a partir do caso de São Paulo.

1. Quantos quilombos há no Brasil?

Tantos arriscaram respostas para esta pergunta que hoje é literalmente impossível afirmar, com precisão, quantas comunidades remanescentes de quilombo existem no território nacional (Anjos, 2009). Desde o início dos anos 1990, diversas entidades se empenharam na difícil e controversa missão de identificar os quilombos do Brasil. Motivados pelo interesse comum em auxiliar o estado na implementação dos dispositivos estabelecidos pelo artigo 68 da Constituição Federal, universidades, órgãos governamentais, núcleos de pesquisa independentes e organizações civis de toda a sorte puseram em marcha vários planos de mapeamento – cada um deles seguindo critérios bem diferenciados.

De modo geral, o que se tem hoje é um apanhado de registros municipais, estaduais e nacionais que apontam para números bastante conflitantes. Dependendo da entidade responsável pelo levantamento, a soma total de comunidades mapeadas tende a ser mais ou menos inflacionada, o que reflete uma inegável disputa política em torno da definição do número real de quilombos existentes no país. Levantamentos realizados por órgãos governamentais – como a FCP, por exemplo – são geralmente bem mais modestos do que aqueles divulgados por entidades civis e movimentos sociais ligados à causa quilombola.

Isso fica claro, inclusive, no Estado de São Paulo, onde, num mesmo ano, os números divulgados pela Fundação Itesp são bem menores do que aqueles apontados pela principal entidade representante dos quilombos no Estado (a Eaacone). Em 2002, por exemplo, enquanto a Eaacone indicava a existência de 64 comunidades remanescentes de quilombo em São Paulo, o Itesp afirmava haver somente 35. Dois anos mais tarde, o Itesp identificou mais 7 comunidades, número ainda bastante inferior ao defendido pelo movimento social.

O quadro da página seguinte, elaborado a partir dos principais levantamentos estaduais e federais divulgados no Brasil desde a Constituição, dá uma boa mostra desta gritante incoerência entre os números divulgados por entidades civis, federais e estaduais.

Quadro 3.2.1

Principais Levantamentos de Comunidades Remanescentes de Quilombo desde 1996

Ano	Nº de Comunidades		Levantamentos	Fontes
	BRASIL	São Paulo		
1996	102	x	Levantamento nos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul	Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas (NUER-UFSC)*
1997	x	23	Levantamento de comunidades no Estado de São Paulo - pesquisa que compôs o inquérito civil público n.05/1996	Ministério Público Federal
1998	24	x	Relatórios anuais de reconhecimento publicados no Diário Oficial da União entre 1995 e 1998.	Fundação Cultural Palmares (FCP-MinC)*
1999	51	x	Relatório de gestão 2000	FCP-MinC
	864	43	Mapeamento do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília (CIGA-UnB) - Primeira Configuração Espacial	ANJOS (1999)
	401	x	Levantamento no Estado do Maranhão - Projeto Vida de Negro (PVN)	Centro de Cultura Negra (CCN) e Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDH-MA)*
2000	253	x	Comunidades identificadas apenas no Estado do Pará	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA/CNPq)*
	x	25	Comunidades identificadas pelo Itesp	Cadernos Itesp, n.3 (2000)
2002	743	x	Relatório de gestão 2002	FCP-MinC
	x	64	Listagem enviada pelo movimento quilombola de São Paulo à FCP, pedindo a inclusão das comunidades paulistas no Programa Fome Zero	Arquivos da Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira (Eaacone)
	x	35	Total de comunidades apontadas para reconhecimento no Estado de São Paulo	Itesp
2004	x	42	Total de comunidades apontadas para reconhecimento no Estado de São Paulo	Itesp
	x	63	Listagem enviada à Seppir em setembro de 2004.	Eaacone**
2005	53	x	Territórios demarcados pelo Incra para titulação	Incra - MDA*
	x	81	Listagem atualizada pela Eaacone	Eaacone**
	2.284	70	CIGA-UnB - Segunda Configuração Espacial	ANJOS (2005a)
2006	2.847	85	CIGA-UnB - Terceira Configuração Espacial	ANJOS (2005b)
	3.250	x	Levantamento da Seppir para o Programa Brasil Quilombola	Seppir - Presidência da República
	463	x	Número de processos de titulação em andamento.	Incra - MDA
2007	743	x	Comunidades mapeadas pela FCP	FCP-MinC
	3.524	x	Pedidos de reconhecimento formais encaminhados à FCP até outubro de 2007.	FCP-MinC
	5.500	x	Estimativas do Movimento Negro Unificado (MNU)	Jornal O Estado de S.Paulo (12/08/07)
2008	x	48	Total de comunidades apontadas para reconhecimento no Estado de São Paulo	Itesp
2009	x	51	Citando dados do Itesp	Jornal O Estado de S.Paulo (05/01/09)
	1.289	43	Comunidades certificadas pela FCP	FCP - MinC
	2.235	x	Comunidades oficialmente mapeadas e que aguardam reconhecimento	FCP - MinC
	x	28	Comunidades que reivindicam certificação da FCP e do Itesp em São Paulo	Jornal O Estado de S.Paulo (05/01/09)
	3.545	89	CIGA-UnB - Quarta Configuração Espacial	ANJOS (2009)
	5.000	x	Estimativas da Coordenação Nacional dos Quilombos (Conaq)	Conaq ("Carta da Genebra" - abril, 2009)

X = Número não disponível

*citado por Arruti, 2006.

**Documentos produzidos pela Eaacone em parceria com outras instituições. Disponível no arquivo da entidade. Consulte também Tatto&dosSantos (2008).

Outros aspectos do quadro acima também chamam a atenção. Em primeiro lugar, todos os levantamentos mencionados foram iniciados e divulgados após promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal fato reforça a evidência de que não havia um conhecimento aprofundado ou algum tipo de mensuração científica sobre a situação dos quilombos no Brasil à época da Constituinte. Uma década após a Constituição, os principais registros de comunidades quilombolas haviam sido feitos por alguns poucos órgãos estaduais em parceria a núcleos de pesquisa ou à defensoria pública – é caso de São Paulo, por exemplo.

O primeiro levantamento extensivo e criterioso para todo o território nacional apenas viria a ser publicado 11 anos após a Constituição. Nesta ocasião, um grupo de pesquisadores ligados ao Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília (Ciga-UnB), coordenado pelo geógrafo Rafael Sanzio dos Anjos, coletou e sistematizou de forma pioneira dados previamente formulados por órgãos federais, estaduais, prefeituras e pelo movimento negro. Entre 1997 e 1999, o grupo catalogou 864 comunidades em todo o país, número 36 vezes maior do que aquele informado pela Fundação Palmares um ano antes. Desde então, os pesquisadores do Ciga vêm atualizando seu “catálogo”. Em 2005, após ampliar seu universo de pesquisa¹⁴⁸, o grupo concluiu sua *Segunda Configuração Espacial*, aumentando para 2.284 o número total de comunidades quilombolas existentes no país. Menos de um ano depois, esta soma subiria para 2.847. Por fim, em 2009 – contando com novo financiamento do CNPq do Musée Royal de L’Afrique Centrale-Tervuren (Bélgica) – o Ciga publicou uma edição especial na qual apontava a existência de 3.545 comunidades remanescentes de quilombo em 24 Estados do país.

Em segundo lugar, o Quadro 3.2.1 deixa claro o aumento acelerado dos quilombos mapeados no Brasil. Independentemente do levantamento observado, não há como negar que o número de comunidades que hoje reivindicam – direta ou indiretamente – o título de “quilombolas” cresceu exponencialmente num período relativamente curto – de 1996 a 2009. Isso indica que não apenas a *questão* quilombola vem ganhando visibilidade como o *movimento social* quilombola tem se fortalecido. Órgãos do estado têm admitido, a cada ano, a existência de um número crescente de comunidades, o que sugere que as reivindicações do movimento social vêm deparando com uma razoável permeabilidade do

¹⁴⁸ A atualização do cadastro foi feita a partir de novos dados divulgados pelo Incra e pela FCP, além da Rede dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs).

governo. Ademais, a soma total de mais de 5 mil comunidades apontadas pelo movimento negro (MNU, em 2008) e pela Coordenação Nacional dos Quilombos (Conaq, em 2009) demonstra que estas organizações ampliaram seu foco de atuação, e estão hoje em contato direto com milhares de comunidades em praticamente todos os Estados da Federação. Ao falar em nome desses mais de 5 mil quilombos, tais entidades, por um lado, reafirmam seu poder de pressão frente o estado e, por outro, atraem mais e mais comunidades para a luta quilombola.

O mapa a seguir, produzido por Rafael Sanzio dos Anjos, é atualmente adotado pela Conaq para localizar os municípios brasileiros em que há registros de quilombos e em que, portanto, a Conaq considera estar representada. Ao todo são 788 municípios em 25 Estados.

Mapa 3.2.1:
Municípios brasileiros com registros de comunidades de quilombo

Como bem ilustra o mapa, os quilombos estão razoavelmente bem distribuídos por todas as regiões do país, embora haja concentrações maiores em alguns territórios específicos. Uma breve análise do Mapa 3.2.1 nos permite constatar que boa parte dos municípios onde há registro de comunidades rema-

nescentes incide sobre áreas nas quais predominou o trabalho escravo ao longo dos diferentes ciclos econômicos da Colônia e do Império (Fausto, 1996)¹⁴⁹. Esses territórios também correspondem aos locais onde ocorreram algumas das principais revoltas de negros, tais como a Conjuração dos Alfaiates (Bahia, 1797-98), a Cabanagem (Pará, 1835 a 1840), a Revolta dos Malês (Salvador, Bahia, 1835) e a Balaiada (Maranhão, 1838-41)¹⁵⁰.

Essas coincidências territoriais, por um lado, sugerem que os atuais quilombos não são meros oportunistas, interessados unicamente em obter a posse legal de territórios “inventados”. Se assim o fossem, provavelmente estariam reivindicando terras em todos os lugares do Brasil e, inclusive, em áreas de maior valor comercial ou de melhores condições infraestruturais. Mas este definitivamente não é o caso dos territórios em questão. Uma rápida e despretensiosa comparação entre o atual mapa dos quilombos e o mapa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) nos oferece uma clara impressão de que os municípios com registros de quilombos estão, majoritariamente, em regiões pobres e subdesenvolvidas.

Quadro 3.2.2:
Terra de preto, terra de pobre.

¹⁴⁹ Há grandes concentrações de remanescentes: a) na região noroeste do Pará - principal núcleo produtor durante o “Ciclo da Boracha” (século 18); b) nos municípios periféricos de São Luís do Maranhão, Salvador (BA), Ilhéus (BA), Paraty (RJ) e Iguape (SP) (portos receptores e distribuidores de escravos entre os séculos 16 e 19); c) na Zona da Mata nordestina (centro da produção açucareira a Colônia; d) nas proximidades do Rio São Francisco (via de acesso ao interior do Brasil e de expansão da pecuária desde o séc.17); e) na região serrana de Minas Gerais, na divisa entre Goiás e Tocantins, no sul do Mato Grosso, no sertão cearense e no Vale do Ribeira (onde prosperou a mineração nos séculos 17 e 18); f) nas pastagens do Rio Grande do Sul (região de grande expansão do gado de corte e da produção de fumo no séc.17).

¹⁵⁰ Anjos, 2009:65.

Por consequência, o Mapa 3.2.1 parece reforçar o argumento histórico-sociológico, defendido por outros autores, segundo o qual o movimento quilombola atual é a expressão viva de uma comunidade política que jamais deixou de existir. Os quilombolas atuais, neste sentido, seriam basicamente o produto da reedição de uma luta histórica, travada entre escravos, ex-escravos e brancos desde os tempos da Colônia.

Mas para que este argumento se sustente ainda é preciso perguntar: *quem e como são os quilombolas do Brasil hoje?*

OS ATUAIS QUILOMBOLAS: *ALGUNS DADOS DISPONÍVEIS* - Como visto no início deste capítulo, estudos sobre comunidades negras rurais e remanescentes de quilombo vêm sendo desenvolvidos com uma frequência cada vez maior desde o final da década de 1970. Hoje, seria quase impossível catalogar todos os laudos, etnografias, teses, monografias e demais estudos que analisam a realidade e as formas de vida das milhares de comunidades quilombolas espalhadas pelo país. Entretanto, a produção de levantamentos nacionais sobre as condições socioeconômicas dos quilombos ainda é bastante incipiente. Enquanto proliferam estudos sobre comunidades e territórios específicos, ainda persiste uma enorme carência de estudos comparativos e de maior abrangência, os quais possibilitariam uma avaliação panorâmica da situação dos quilombolas em todo o país.

Possivelmente, a única exceção a esta regra foi a *Chamada Nutricional Quilombola*. Pesquisa promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entre 2006 e 2007, a Chamada investigou 60 comunidades remanescentes de quilombo em 22 Estados¹⁵¹. De acordo com os resultados da Chamada, os quilombolas estão abaixo da média nacional em todos os indicadores socioeconômicos averiguados. Em primeiro lugar, a grande maioria das famílias remanescentes de quilombo faz parte da classe E¹⁵², cuja renda familiar não passa de R\$768 mensais. Além disso, 47% dos chefes de família quilombolas são analfabetos funcionais, sendo que quase 16% deles jamais frequentou a escola. Os índices de esgotamento sanitário e desnutrição também são alarmantes. Prática-

¹⁵¹ O banco de dados completo da Chamada Nutricional Quilombola está disponível na página do Consórcio de Informações Sociais da USP (CIS) na internet - <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/>.

¹⁵² A classe E é a última na escala Abipeme de pobreza. O critério Abipeme foi desenvolvido pela Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado e define uma classificação socioeconômica a partir de um conjunto de itens relacionados à renda, ao conforto doméstico, ao nível de escolaridade do chefe de família e ao acesso a serviços básicos. A classificação socioeconômica da população é apresentada por meio de cinco classes, denominadas A, B, C, D e E correspondendo, respectivamente, a uma pontuação determinada.

mente a metade das famílias quilombolas não tem acesso a nenhum tipo de saneamento enquanto quase um quinto das crianças quilombolas no Nordeste (18,30%) passam fome. De acordo com o próprio relatório do MDS, “o quadro dos quilombolas menores de cinco anos é tão grave que se iguala ao das crianças do Nordeste urbano de 1996. É como se as crianças quilombolas estivessem uma década atrás na questão da saúde, com relação à média do Brasil”¹⁵³.

Um aspecto interessante, contudo, é o fato de que boa parte das famílias consultadas pela Chamada Nutricional é atendida pelos principais programas sociais do Governo Federal. Das 16 mil famílias quilombolas identificadas pelo MDS, quase 7 mil estão recebendo o Bolsa Família. No que se refere à Saúde, pouco mais de 2 mil famílias quilombolas foram catalogadas pelo DataSUS no ano 2000. Destas, 87,4% havia recebido visitas do Agente Comunitário de Saúde (ACS) em casa, 84,6 % receberam a visita do agente regularmente todos os meses e 78,5 % receberam cobertura mensal do Programa Saúde da Família (PSF).

O que se conclui deste rápido sobrevoo é que os atuais quilombolas são, em sua grande maioria, pobres, têm pouquíssimo acesso a recursos e serviços básicos e habitam regiões carentes e historicamente marcadas por conflitos em torno da terra. Assim, o estereótipo do líder oportunista – originalmente desvinculado da realidade da comunidade mas que se passa por quilombola tendo em vista a obtenção fácil de propriedades alheias por meio do aproveitamento estratégico das brechas legais surgidas desde a Constituição – parece não refletir a realidade das famílias que compõem a base do recente movimento social quilombola. De fato, os dados apresentados dificultam a aceitação da tese oportunista na medida em que caracterizam o “quilombola típico” como um camponês pobre e socialmente vulnerável. Nesse sentido, se é verdade que o estado tem aberto oportunidades políticas para os remanescentes de quilombo nos últimos 20 anos, também é verdade que as comunidades que mais têm se mobilizado em torno dessas oportunidades são historicamente desfavorecidas e marginalizadas.

Por outro lado, este rápido raio-x dos quilombos contemporâneos também pouco nos permite aceitar, sem ressalvas, a tese de que o movimento quilombola recente é produto, exclusivamente, do *renascimento* ou da *ressignificação simbólica* de conflitos estruturais que marcaram a História do Brasil desde os primeiros anos da Colonização. A presente realidade econômica, territorial e, aci-

¹⁵³ MDS (2007:07).

ma de tudo, política em meio à qual este movimento emergiu é incomparavelmente distinta da realidade dos antigos quilombos e consideravelmente diferente do panorama institucional que as comunidades rurais negras tinham diante de si há, por exemplo, de duas ou três décadas. Se, por um lado, é muito difícil aceitar que os atuais quilombos sejam meros oportunistas, por outro lado é também bastante complicado ignorar as transformações recentes na dinâmica institucional brasileira e as maneiras com que ela tem redefinido o quadro de oportunidades políticas para os quilombos. Os dados da seção seguinte nos permitirão averiguar, com mais detalhe, essas recentes transformações.

2. Como – e quanto – o governo vem investindo nos quilombos?

De que forma comunidades rurais, discriminadas e carentes encontraram força para saírem do anonimato e se organizarem politicamente? Que novos *incentivos* – além das leis, decretos e demais instituições criadas pelo estado desde 1988 – fizeram com que quilombolas de todo o Brasil se articulassem para reivindicar maior atenção do estado?

Um caminho para responder a essas perguntas é investigar, na prática, o *que* o estado tem dado e prometido aos quilombos. É preciso complementar o quadro de oportunidades políticas apresentado ao longo deste capítulo com informações objetivas acerca do *volume de recursos* que o estado vem destinando aos remanescentes de quilombo e de *como* esses recursos têm variado no decorrer dos anos. Tais informações podem fornecer pistas para uma compreensão mais abrangente acerca do recente movimento social quilombola.

Iniciemos observando de que forma os quilombos têm sido citados no orçamento federal na última década. Devido à não disponibilidade de dados informatizados para os anos anteriores, a análise começa a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1997 e do Balanço Geral da União (BGU) – relatório anual de gastos do Executivo Federal produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) – referente ao mesmo ano fiscal.

Em 1997, as comunidades remanescentes de quilombo foram mencionadas explicitamente em apenas três ações do Governo Federal, todas elas de responsabilidade do Ministério da Cultura e executados pela Fundação Cultural Palmares. Na ocasião, o orçamento aprovado pelo Congresso destinou um total

de R\$460 mil a eventos e seminários temáticos da FCP, levantamentos de comunidades quilombolas no país, e processos de reconhecimento e tombamento de quatro sítios quilombolas. Deste montante já nada expressivo, somente R\$210 mil foram executados em 1997.

Nos anos de 1998 e 1999, as ações destinadas aos quilombolas seguiram o mesmo padrão: foram coordenadas, majoritariamente, pela Fundação Palmares e tiveram como traço característico políticas de viés cultural e de preservação do patrimônio histórico nacional. Isso reflete, em certa medida, o contexto institucional do final da década de 1990, quando o MinC controlava de modo predominante as ações do estado voltadas para os remanescentes de quilombos. Além disso, os gastos destes três primeiros anos observados, embora tenham crescido a cada ano, foram ainda bastante limitados. Em 1998, o Governo Federal executou R\$692 mil em uma única “política quilombola”; em 1999, foram gastos R\$2,3 milhões em duas ações (uma delas contando com a parceria do Ministério da Educação). Um salto perceptível, embora não tão significativo tendo em vista que se trata de uma parcela quase invisível do orçamento federal.

A tabela a seguir resume os dados do banco que pode ser encontrado, na íntegra, no Anexo 3.2.1. Os dados indicam o número de ações federais direcionadas aos povos remanescentes de quilombo, o total de recursos aprovados pelo Congresso para essas ações (de acordo com a Lei Orçamentária Anual – LOA), os ministérios responsáveis, e o total de recursos executados a cada ano (de acordo com o BGU).

Tabela 3.2.1:*Quilombos no Orçamento Federal: projetos executados entre 1997 e 2008*

Ano	Ações destinadas aos quilombolas	Ministérios envolvidos	Valor Total Orçado (LOA)	Valor Total Executado	% Executada
1997	3	MinC	460.000,00	210.000,00	45,7
1998	1	MinC	903.000,00	692.000,00	76,6
1999	2	MinC, MEC	2.434.690,00	2.349.064,00	96,5
2000	6	MinC, MEC, MDA	1.283.780,00	1.172.042,00	91,3
2001	4	MinC	2.288.911,00	1.888.256,00	82,5
2002	1	MinC	3.702.536,00	501.417,00	13,5
2003	3	MinC, Presidência, MDA	5.830.711,00	4.566.476,00	78,3
2004	20	MinC, Presidência, MDA, MDS, MMA, MS, MEC, M.Cid.	61.552.619,00	51.916.712,00	84,3
2005	27	MinC, Presidência, MDA, MDS, MMA, MS, MEC, MPS, M.Com.	59.498.309,00	32.190.164,00	54,1
2006	21	MinC, Presidência, MDA, MDS, MMA, MEC, M.Com, MME	91.467.411,00	51.650.889,61	56,5
2007	26	MinC, Presidência, MDA, Funai, MS, MDS, MMA, MEC,	149.646.809,00	86.884.266,24	58,1
2008	27	MinC, Presidência, MDA, MDS, MMA, MEC, MJ, MS, MME	151.429.029,00	55.380.246,00	36,6

Fontes: Coordenadoria Geral da União - Balanço Geral da União; INESC (2008); Siafi.

À primeira vista, o que salta aos olhos é o crescimento vertiginoso dos gastos do Governo Federal com a questão quilombola. Em 2008, o “orçamento quilombola” foi mais de 300 vezes maior do que aquele de 11 anos antes. O número de ministérios envolvidos também cresceu bastante, sobretudo após a implementação do Programa Brasil Quilombola (PBQ)¹⁵⁴, em 2004. Se o MinC praticamente monopolizou as políticas para quilombos até 2002, isso mudou bastante após a posse de Lula. Desde então, percebe-se que a Presidência da República – por intermédio de sua Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – vem marcando presença cada vez maior no conjunto de ações do governo destinadas aos quilombos.

¹⁵⁴ O PBQ foi incluído no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o triênio de 2004 a 2007.

O caráter interministerial do Programa Brasil Quilombola permitiu à Presidência monitorar de forma mais centralizada uma gama variada de projetos e programas desenvolvidos por diversos ministérios. Em 2004, durante o lançamento do PBQ, o presidente declarou que o Governo Federal investiria R\$1 bilhão nos quilombos até 2010¹⁵⁵, em ações que iam desde o reconhecimento e titulação de territórios até a inclusão dos quilombolas em programas sociais tais como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Luz para Todos. Tal entusiasmo do novo governo com o tema fica evidente também nos relatórios anuais da Controladoria-Geral da União. Uma busca simples pelo radical “quilombo” nos Balanços Gerais de todos os ministérios desde 1997 revelou-se uma medida interessante desta *euforia quilombola*: em 1997, a busca originou apenas 3 resultados, todos eles nos relatórios do Ministério da Cultura. Em 2005 – primeiro aniversário do PBQ – a busca pelo termo “quilombo” identificou mais de 100 casos em ministérios como o da Saúde, do Meio Ambiente, da Educação, do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário, entre outros.

Para que se tenha uma ideia mais palpável de como tem mudado o tratamento que o estado dá à temática quilombola, vale mencionar alguns exemplos das políticas públicas implementadas recentemente no âmbito federal. Em 2007, como parte do PBQ, foi lançada a *Agenda Social Quilombola*, que previa investimentos de até R\$2 bilhões entre 2008 e 2011, e hoje envolve 14 órgãos federais sob coordenação da Seppir. Dos recursos totais previstos, cerca de 20% são destinados a ações nas áreas da Saúde, Saneamento e Infra-estrutura, e outros 10% estão previstos para ações desenvolvidas pelo MEC na área da Educação em 1.700 comunidades no país (localizadas em 330 municípios de 22 Estados). Apenas 14%, contudo, referem-se a gastos com regularização fundiária de territórios remanescentes de quilombo.

Concomitantemente à Agenda, foi lançado, pelo Ministério da Saúde, o “PAC Quilombola”, que visa estender para tribos indígenas, comunidades tradicionais e quilombos os projetos de Saneamento e Habitação abarcados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula. Seguindo nesta mesma direção, o governo anunciou que irá atender 768 comunidades de quilombo por meio do programa Territórios da Cidadania, implementado em 2008. Coordenado pelo MDA, o programa prevê investimentos iniciais da ordem de sete

¹⁵⁵ Seppir, 2007.

bilhões de reais¹⁵⁶. Além desses programas, vale destacar a abertura de inúmeros canais institucionais para a participação e deliberação de representantes quilombolas nas decisões orçamentárias. Foram criadas “ouvidorias quilombolas” em todos os ministérios que fazem parte do PBQ e foram implementadas várias ações de capacitação de agentes comunitários quilombolas.

De modo geral, o que se percebe é que os projetos federais voltados à questão quilombola migraram substancialmente da área da Cultura para os setores de política fundiária e desenvolvimento socioeconômico local. Embora o orçamento do Ministério da Cultura não tenha diminuído, é evidente o crescimento do orçamento do MDA e de outros ministérios em respeito às políticas para quilombo. O Gráfico 3.2.1 dá uma boa dimensão desta transformação.

Este gráfico, bem como os outros dados apresentados acima, confirmam a impressão de que houve uma significativa mudança de ênfase em relação à questão quilombola entre os governos de FHC e de Lula. Desde 2003, as políticas orçadas pelo Governo Federal indicam que ele foi deixando de ver os quilombos como um “problema de cultura” ou de “preservação do patrimônio nacional”, para enxergá-los como parte fundamental da problemática agrário-fundiária do país. Em outros termos, ao que tudo indica, o Governo Federal vem oficializando, nos últimos anos, a versão sobre os quilombos que mais se apro-

¹⁵⁶ Fontes: Presidência da República/Seppir, MDA/Incra, MS, MEC.

xima daquela defendida pelo movimento social quilombola e pelas principais entidades que o apoiam. Pode-se afirmar que não apenas se multiplicaram os espaços institucionais em que a questão quilombola passou a ser debatida, como também foram inaugurados novos incentivos – fiscais e orçamentários – para que os quilombolas se mobilizassem em busca de direitos diferenciados.

Esses novos incentivos, contudo, conflitam com uma outra característica marcante da atuação governamental no que tange à questão quilombola. Voltando mais uma vez à Tabela 3.2.1, surpreendem os baixos índices de execução orçamentária das políticas para quilombos. Em média, o Governo Federal investiu pouco mais da metade (56,5%) dos recursos orçados para essas ações entre os anos de 1997 e 2008. Em alguns anos, como em 2002 (ano de grandes controvérsias em torno do Decreto Presidencial 3.912/2001) e 2008, esse índice foi ainda mais decepcionante, chegando a 13,5 e 36,6% respectivamente. O Gráfico 3.2.2 ilustra como, especialmente após 2003, a taxa de execução do orçamento quilombola raramente esteve acima dos 60%, o que significa que o governo deixou de gastar 2 de cada 5 reais destinados aos quilombolas por ano.

Gráfico 3.2.2
Estado orça, mas não gasta.

Esta tendência do Governo Federal de não cumprir com suas promessas orçamentárias mostra-se ainda mais preocupante quando se analisam as ações mais importantes do governo voltadas para os quilombos. O Programa Brasil Quilombola – principal bandeira da Presidência nesta área – teve, por exemplo,

apenas 32,8% de seu orçamento executado nos três primeiros anos de sua vigência (2004 a 2007). Em 2008, além disso, o orçamento total do Programa teve uma perda R\$15,3 milhões, algo que não ocorreu com nenhum outro programa social do Governo Federal no mesmo período¹⁵⁷. Para complicar ainda mais este quadro, o MDA só conseguiu aplicar 21,75% do orçamento autorizado para regularização das terras quilombolas entre os anos de 2004 e 2007. Deste montante, cerca de R\$6 milhões deixaram de ser aplicados na elaboração de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) de territórios remanescentes de quilombo em todo o país¹⁵⁸.

É verdade que o não cumprimento das promessas orçamentárias não é um problema exclusivo das políticas quilombolas¹⁵⁹. De qualquer forma, as evidências apresentadas indicam o quão complexo é o cenário de oportunidades políticas para a mobilização quilombola que vem sendo moldado desde a Constituição de 1988. Por um lado, o governo se mostra cada vez mais permeável e sensível à questão quilombola. Isso, ao menos em tese, tem servido de estímulo para que mais organizações e indivíduos se envolvam com a causa quilombola e compartilhem as demandas do respectivo movimento social. De outro lado, porém, ao não gastar tudo o que deveria com os quilombos e ao perpetuar a indefinição em torno das instituições, leis e burocracias responsáveis por regulamentar a situação dos quilombolas, o estado induz esses remanescentes a assumirem uma postura de protesto e contestação. Ou seja, esse constante e ambíguo *movimento* do estado de abrir oportunidades para em seguida restringi-las – de fazer leis para depois desfazê-las, de prometer investimentos para depois não realizá-los – acaba funcionando como uma *dupla motivação* para a mobilização política dos quilombolas: eles se mobilizam tanto para receber os benefícios prometidos quanto para reivindicar os benefícios não recebidos.

SÃO PAULO - Mas será que a mesma dinâmica institucional se verifica no nível estadual? Como tem se comportado o Governo Paulista com relação à questão quilombola?

¹⁵⁷ Inesc, 2008.

¹⁵⁸ *Boletim Territórios Negros* - ano 7, n.30 - julho de 2007.

¹⁵⁹ Para se ter uma ideia, de acordo com dados oficiais, uma média de 23% dos gastos anuais orçados para o Programa de Aceleração do Crescimento – o “PAC”, carro chefe da política do atual governo – haviam sido gastos nos três anos de 2006 a 2008 (O Estado de S.Paulo, 31/05/2009).

De forma semelhante à análise que foi feita no plano federal, começamos investigando o orçamento paulista de modo a identificar que tipos de ação o Governo do Estado vem promovendo junto às comunidades de São Paulo e qual o volume de recursos que ele tem empenhado nesta área.

Antes da apresentação os dados, porém, algumas ressalvas precisam ser feitas. Em primeiro lugar, a principal instituição responsável pelas políticas estaduais para os quilombos foi plenamente regulamentada somente em janeiro de 1999, quando o então Instituto de Terras de São Paulo, originalmente vinculado aos departamentos de Assentamento Fundiário (DAF) e de Regularização Fundiária (DRF), foi elevado ao status de “fundação” e vinculado à Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania (SJDC)¹⁶⁰. Nesta ocasião, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (Itesp) adquiriu o encargo de monitorar e promover os processos de identificação, reconhecimento e titulação de territórios remanescentes de quilombo de acordo com a Lei Estadual nº9.757/97. Portanto, é difícil falar em “políticas para quilombo” no Estado de São Paulo antes de 1999 (Andrade, 2000a).

Em segundo lugar, é importante salientar que, por lei, não cabe a nenhum governo de Estado promover processos de desapropriação ou indenização de terras particulares ou federais. Com isso, os gastos realizados pelo governo paulista na questão quilombola limitam-se – e só podem se limitar – a ações de titulação de quilombos localizados em áreas devolutas pertencentes ao Estado, além de projetos de desenvolvimento local, infraestrutura e política social. Isso, sem dúvida, reduz bastante o orçamento do Governo do Estado em comparação ao Governo Federal, pois as políticas de desapropriação e pagamentos de indenização são de responsabilidade exclusiva do Incra.

Em terceiro lugar, cabe aqui uma nota metodológica. Tanto no orçamento anual quanto no balanço geral de atividades do Governo do Estado, algumas ações e projetos não discriminam o montante específico de recursos destinados aos quilombolas e a outros grupos rurais, tais como assentados, acampados, comunidades tradicionais, caçaras e indígenas. Este é o caso, por exemplo, dos programas “QUALIS”¹⁶¹ (implementado pela Secretaria de Saúde) e “Construção de moradias em territórios rurais”¹⁶² (da Secretaria de Habitação).

¹⁶⁰ Lei Estadual nº10.207 de 8 de janeiro de 1999.

¹⁶¹ Ação Orçamentária número 10 301 0926 4867.

¹⁶² Ação Orçamentária número 16 481 2506 5066.

Nestes casos, foi consultado o Departamento de Orçamento do Itesp, que elaborou estimativas dos gastos orçados e empenhados nos quilombos a partir de informações históricas e processos internos da Fundação. O mesmo Departamento forneceu dados complementares acerca de processos e convênios firmados entre o Itesp e outras entidades governamentais para a realização de projetos de desenvolvimento socioeconômico e infraestrutural nas comunidades de quilombo do Estado. Tais ações não estão previstas no orçamento anual, mas dão uma ideia mais precisa do conjunto de gastos estaduais executados ao longo do período analisado¹⁶³.

Feitas essas ressalvas, vejamos os dados:

Tabela 3.2.2:

Quilombos no Orçamento de São Paulo: projetos executados entre 1999 e 2008

Ano	Ações destinadas aos quilombos	Processos e convênios Itesp	Secretarias envolvidas	Valor Total Orçado (LOA)	Valor Total Executado	Outros empenhos (processos, convênios, etc.)	TOTAL empenhado
1999	1	0	Sec. Justiça, Direito e Cidadania (Itesp)	75.598,00	90.590,00	0,00	90.590,00
2000	0	1	Itesp	0,00	0,00	127.875,00	127.875,00
2001	2	1	Itesp	206.197,00	49.417,05	144.000,00	193.417,05
2002	3	4	Itesp	804.585,00	538.695,00	226.351,70	765.046,70
2003	4	6	Itesp	3.525.402,00	2.774.494,00	515.396,92	3.289.890,92
2004	2	10	Itesp	1.294.458,00	711.101,00	503.196,04	1.214.297,04
2005	2	15	Itesp	1.260.055,00	720.788,00	283.322,00	1.004.110,00
2006	5	9	Sec. Habitação, Sec. Cultura, Itesp	5.871.036,70	4.122.521,00	235.804,66	4.358.325,66
2007	6	6	S. Hab., S. Cult., Itesp, S.J. E. Lazer, S. Saúde	11.652.030,00	11.229.390,00	146.636,40	11.376.026,40
2008	7	?	Sc. Saúde, Sc. Cult, Itesp	20.961.818,00	18.437.307,00	?	18.437.307,00

Fontes: Balanço Geral do Estado; arquivo do Departamento de Orçamento do Itesp.

	valores estimados: ações destinadas NÃO somente para os quilombolas
	valores estimados: incluem ações da CDHU nos municípios que possuem comunidades de quilombo

De modo geral, os dados da Tabela 3.2.2 parecem confirmar a tendência observada na esfera federal. O número de ações destinadas aos quilombolas cresceu significativamente no período relativamente curto observado. Igual-

¹⁶³ Faço, aqui, um agradecimento especial a Valdemar Celso, chefe do Departamento de Orçamento do Itesp, que muito me auxiliou na coleta de dados para esta pesquisa, em 2008.

mente, o montante de recursos orçados pelo Governo Estadual para lidar com a questão quilombola bem como o número de secretarias do Estado envolvidas em projetos nas comunidades de quilombo cresceram indiscutivelmente.

Além disso, uma observação mais cuidadosa do Anexo 3.2.2, que originou a tabela acima, permite observar que o Governo do Estado tem diversificado seu foco de atuação nos quilombos. Em 1999, ano da primeira ação identificada, o governo investiu inexpressíveis R\$90 mil na aquisição de animais, óleo diesel e sementes para as comunidades de quilombo. Dois anos mais tarde, o montante total de recursos orçados foi de pouco mais de R\$300 mil – valor ainda baixo, mas que foi aplicado em políticas estaduais de desenvolvimento local¹⁶⁴. Já em 2007, os quilombolas foram incluídos em programas tão diversos quanto o “QUALIS” (Secretaria da Saúde), o programa de “Preservação Cultural de Espaços de Matrizes Africanas” (Secretaria de Cultura), o “Esporte e identidade cultural paulista” (Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer) e o “Construção de moradias em territórios rurais” (CDHU/Secretaria de Habitação).

Possivelmente a única diferença visível em relação à atuação do Governo Federal seja o fato positivo de que o governo paulista tem empenhado com maior êxito os recursos que reserva, a cada ano, para a questão quilombola. O Gráfico 3.2.3 facilita esta constatação.

Gráfico 3.2.3
Quilombos no Orçamento de São Paulo

¹⁶⁴ Ações Orçamentárias número 21 631 1707 e 21 631 1710 1044, inauguradas em 2001.

Todos esses indícios reforçam a evidência de que o caso paulista é razoavelmente representativo da maneira como o estado tem lidado com a questão quilombola. Guardadas as devidas proporções, é possível afirmar que o Governo de São Paulo tem dado atenção e visibilidade crescentes à temática quilombola, seguindo, desta forma, a tendência observada no plano nacional. Mais do que isso, o Estado de São Paulo não está apenas se mostrando permeável à temática em questão como, sobretudo, tem elaborado iniciativas institucionais pioneiras no sentido de atender às demandas do movimento social quilombola. Demandas essas que, como visto no início deste capítulo, estão historicamente mais ligadas à regularização efetiva das terras quilombolas do que simplesmente à garantia de direitos culturais ou à preservação do patrimônio histórico afro-brasileiro.

3. A pergunta fundamental: quanta terra foi dada aos quilombos?

Vimos até aqui que o estado tem dedicado atenção crescente à temática dos quilombos. Diversas instituições e leis foram criadas nos âmbitos federal e estadual, intensos debates ocorreram no interior do Congresso, do Executivo e do Judiciário, vários levantamentos e mapeamentos foram elaborados por diferentes entidades civis e governamentais, inúmeras políticas públicas voltadas especificamente aos remanescentes de quilombo foram implementadas e um número crescente de ministérios, secretarias e demais repartições do estado passaram a dedicar esforços para dar conta desta – a um só tempo – antiga e nova problemática. Entretanto, ainda resta saber: *quanta terra foi entregue aos povos remanescentes de quilombo?*

Esta é certamente a mais decisiva – e mais polêmica – indagação a ser feita quanto à atuação do estado perante a questão quilombola. Afinal, sabemos que a criação de novas instituições, leis, burocracias e políticas públicas exigem grandes esforços de qualquer governo – principalmente nos estados democráticos de direito. No entanto, esses são todos compromissos temporários e sujeitos a constantes reformulações, trocas de governo e demais transformações conjunturais. A titulação de terras, ao contrário, exige um comprometimento definitivo do estado. Uma vez titulada a posse de um território, o estado passa a ser o eterno responsável pela manutenção da segurança jurídica desta propriedade e deve assegurar tranquilidade a que têm direito todos os beneficiários. No caso

da titulação de terras quilombolas, este comprometimento é ainda mais sério, na medida em que a propriedade dos territórios titulados é definitiva, coletiva, intransferível e invendável¹⁶⁵.

Portanto, se pretendemos avaliar de que forma o estado tem aberto oportunidades políticas para a mobilização dos quilombolas, é essencial que observemos sua real disposição em atender à principal demanda dos remanescentes de quilombo. Espera-se que, quanto maior o número de títulos fornecidos pelo estado e maior a área transferida aos quilombos a cada ano, maiores serão os estímulos para que novas comunidades reivindiquem a regulamentação de suas terras. Consequentemente, quanto menos o estado titula, mais incertas são as garantias de que ele continuará beneficiando os quilombos a longo prazo e, portanto, menores são os estímulos para uma adesão massiva ao movimento social quilombola.

Para que esta hipótese possa ser verificada, é preciso, em primeiro lugar, delinear a atual demanda por terras do movimento social quilombola. Obviamente que esta não é uma tarefa fácil, haja vista que os números e reivindicações do movimento são bastante imprecisos e flutuantes, conforme foi ilustrado no início do item **3.2**. De todo modo, acredito que não cometeremos nenhuma grande injustiça se quantificarmos a “demanda quilombola” a partir dois parâmetros empíricos principais: a) o número de comunidades identificadas pelo geógrafo Rafael Sanzio dos Anjos na quarta e última *Configuração Espacial das Comunidades Remanescentes de Quilombo*, publicada em 2009, e b) o número de comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares até o momento.

O mapeamento de Rafael dos Anjos (Ciga/UnB), além de ser o documento mais atualizado e criterioso acerca da localização e da quantidade das comunidades quilombolas no Brasil, é também adotado pela Conaq em suas reivindicações perante o estado¹⁶⁶. Já o índice da FCP representa a principal base do Governo Federal para elaborar políticas distributivas para os povos remanescentes de quilombo. Embora os números das duas listagens não coincidam, ambas oferecem bons parâmetros da atuação do governo no que diz respeito à titulação de terras de quilombo. O mapeamento da Ciga pode ser considerado como a “demanda bruta” do movimento social quilombola, enquanto o cadastro geral da FCP pode ser visto como uma espécie de “demanda líquida” – ou seja, como a

¹⁶⁵ Decreto 4.887/2003.

¹⁶⁶ www.conaq.org.br

parcela da demanda quilombola por titulações de terra que o estado se compromete a atender.

O Gráfico 3.2.4 sintetiza essas informações e coloca lado a lado: a) a demanda bruta – número de comunidades mapeadas por Anjos (2009) e que, segundo o movimento quilombola nacional, reivindicam a titulação de suas terras; b) a demanda líquida – número de comunidades quilombolas efetivamente reconhecidas pela Fundação Palmares; e c) o número total de titulações concedidas pelo Incra e outros órgãos estaduais em todas as unidades da Federação até o presente momento.

Gráfico 3.2.4
Demanda não atendida

Da leitura deste gráfico não é difícil concluir que a capacidade – ou disposição – do estado em dar terras aos quilombos está bem aquém da demanda do movimento social. Muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído ao estado “o dever de emitir os títulos respectivos às comunidades remanescentes de quilombos”, este dever, ao que parece, ainda está muito longe de ser cumprido.

Vale lembrar, ainda, que os quilombolas foram incluídos, pela primeira vez em 2004, no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Plano reconhece as particularidades culturais, econômicas e territoriais dos remanescentes de quilombo e contém metas específicas para a regularização fundiária desses povos. Porém, como confirmam os dados a seguir, o Governo Federal, curiosa-

mente, é quem tem tido menos sucesso na regulamentação desses territórios. O Gráfico 3.2.5 mostra claramente que os institutos de terra estaduais ainda são, de longe, os principais tituladores de terra no Brasil. Ou seja, enquanto na esfera federal são discutidas e implementadas dezenas de projetos, leis, decretos, metas, programas e instituições que visam dar conta do problema quilombola, é no âmbito estadual, ironicamente, que os resultados mais significativos vêm sendo encontrados. Isso, em parte, talvez seja explicado pelo fato de os Governos Estaduais realizarem titulações, teoricamente, mais fáceis; isto é, titulações em terras devolutas e que não precisam ser desapropriadas ou indenizadas.

Gráfico 3.2.5
Titulações de Territórios Remanescentes de Quilombo

Mas se a iniciativa dos Estados representa alguma esperança para os quilombolas, este tipo de iniciativa também tem seus limites. Em primeiro lugar, conforme observado no caso de São Paulo, as verbas designadas aos institutos de terra para realizarem a titulação dos quilombos são geralmente bem inferiores àquelas à disposição do Incra e do Governo Federal para a mesma atividade. Além disso, uma parte considerável da verba estadual para a titulação de terras é originária de convênios com órgãos federais e ministérios, o que condiciona o sucesso das atividades do Governo do Estado à disposição do Governo Federal em contribuir. Em segundo lugar, os Estados não são autorizados a desapropriarem terras particulares ou realizarem processos de titulação em terras públicas federais. Isso significa que territórios quilombolas que incidem sobre

áreas de preservação, áreas de segurança nacional, parques nacionais ou regiões de fronteira têm de esperar até a movimentação do Incra, que só então pode proceder encaminhando o processo para o Judiciário ou para o Legislativo, dependendo do caso.

O maior obstáculo, contudo, são as terras particulares. Para se ter uma ideia, de acordo com o Itesp, 5 dos 7 títulos dados aos quilombos de São Paulo são “incompletos”. Ou seja, as comunidades quilombolas receberam o título de apenas parte de suas terras (referente às terras devolutas do Estado) e aguardam até hoje pela titulação de outras partes de seus territórios que seguem ocupadas por posseiros ou proprietários ilegais. Nestes casos, enquanto o Governo Federal não tomar a providência que lhe cabe, indenizando e retirando do local os atuais ocupantes, esses territórios continuarão apenas parcialmente titulados, sem que a comunidade possa usufruir plenamente deles.

Um possível argumento em defesa do Governo Federal é que o montante de terras requisitado pelo movimento quilombola é excessivamente alto e que, portanto, indenizar os atuais proprietários seria algo economicamente impraticável. De fato, opositores do recente movimento social já chegaram a divulgar o fato alarmante de que os quilombolas estariam reivindicando para si uma área total de aproximadamente 25 milhões de hectares¹⁶⁷ em todo o Brasil. Sem dúvida, esta é uma área nada desprezível – o Reino Unido, por exemplo, possui pouco mais de 24 milhões de hectares.

Alarmante ou não, o fato é que só 674 mil hectares foram titulados até 2009, número que não chega nem a 3% da área total supostamente reivindicada pelo movimento quilombola. Além disso, a maior parte desta área foi titulada até o ano 2000, como deixa claro o Gráfico 3.2.6.

¹⁶⁷ Ver: “Quilombos reivindicam terras que equivalem à área de S. Paulo” - O Estado de São Paulo, 12/08/2007.

Gráfico 3.2.6
Áreas reconhecidas, demarcadas e tituladas (Incra e Itesp)

Conforme ilustra o gráfico, os processos de titulação de terra parecem ter estancado após o ano 2000. Salvo em 2003, quando 72,3 mil hectares foram titulados pelos institutos de terra do Pará e de São Paulo, a média anual de áreas tituladas nos anos seguintes não superou a marca dos 20 mil hectares. Mais impressionante, ainda, é o fato de que o Incra titulou apenas 5 territórios entre os anos de 2000 e 2008. Ironicamente, foi neste mesmo período que a verba designada à autarquia para a conclusão de processos de titulação dos quilombos aumentou consideravelmente: em 2006, o Incra recebeu um acréscimo orçamentário de R\$ 27 milhões a serem gastos, exclusivamente, com o pagamento de indenizações a ocupantes de territórios quilombolas. Em 2008, este acréscimo foi de R\$56 milhões¹⁶⁸. Entretanto, nem 9% destes recursos foram executados até o momento.

Essa persistente dificuldade do estado – sobretudo do Governo Federal – em dar às comunidades remanescentes de quilombo os títulos que lhes são garantidos pela Constituição, permite uma série de reflexões sobre a *dinâmica de oportunidades políticas* abertas à mobilização em questão. De um lado, é possível argumentar no sentido de que o Governo vem cedendo, recentemente, às pressões de setores contrários aos interesses quilombolas. Conforme visto no item **3.1.**, esses setores têm se organizado cada vez mais, a ponto de configurarem um contramovimento cada vez mais expressivo no interior do estado.

¹⁶⁸ Ação Orçamentária n.0859, do MDA - incluída no Programa Brasil Quilombola.

Um dos aspectos mais marcantes deste contramovimento e da projeção que tem galgado nos últimos anos é o fato de que ele encontra relativa facilidade para ocupar ou imobilizar setores executivos primordiais da máquina governamental. Em termos gerais, percebemos que as demandas quilombolas, desde a Constituição, ganharam considerável espaço na agenda do Congresso e dos Governos Estaduais e Federal, a ponto de terem sido parcialmente atendidas a partir da implementação de políticas sociais diversas – tais como a inclusão dos remanescentes de quilombo em programas como o Bolsa Família e o Luz para Todos, a abertura de linhas de crédito especiais para minorias quilombolas, entre tantos outros. É notável, também, que o número de ministérios, secretarias e agências governamentais envolvidas em projetos destinados – direta ou indiretamente – aos povos quilombolas se diversificou bastante ao longo dos últimos 20 anos. No entanto, ao avaliarmos quais os setores da burocracia estatal que estão mais diretamente envolvidos na promoção de políticas para os quilombos, fica evidente que estes setores estão ligados à área social e cultural do governo. Ministérios, agências e secretarias de infra-estrutura, planejamento e estratégia, que seriam decisivos para a implementação de projetos de longo prazo e de grande impacto para as comunidades quilombolas, apresentam, ainda, níveis bastante limitados de atuação na área da promoção de direitos quilombolas. Ao checarmos o relatório anual (BGU) de ministérios como o da Defesa ou do Planejamento, que concentram grande parte dos recursos federais para o financiamento de grande obras de infra-estrutura (inclusive infra-estrutura agrária, desapropriações e indenizações), percebemos um total silêncio em relação à temática dos quilombos. Por outro lado, quando o contramovimento trata de barrar iniciativas de longo prazo que iriam beneficiar os quilombos (titulações, desapropriações, etc.), suas exigências parecem ser prontamente atendidas pela máquina pública.

Uma outra interpretação possível sugere que o estado ainda não está preparado para arcar com os custos de um comprometimento prolongado com os remanescentes de quilombo. Assim, apesar das intensas disputas e debates ocorridos desde 1988 nos campos político e jurídico em torno desta temática tão recente – fatores que, em si, demonstram um amadurecimento da Democracia Brasileira –, pouco de fato foi feito pelos e para os quilombolas. Por motivos que vão desde a histórica carência de um debate institucional mais amplo acerca da reforma agrária até o reconhecimento pleno dos direitos étnicos e raciais dos

afro-brasileiros, as principais instituições políticas do Brasil ainda se comportam de maneira ambígua diante da temática quilombola. De um lado, o estado abre as portas e se mostra aparentemente disposto a conduzir um diálogo promissor com os quilombos – são criadas instituições, burocracias especiais, decretos, leis, programas de governo, entre outras iniciativas. De outro, ao se deparar com a profundidade do “problema quilombola”, o estado recua, contingencia gastos e evita colocar em prática ações mais contundentes e impopulares, tais como desapropriações de territórios militares, redimensionamento de áreas de proteção ambiental ou pagamentos de indenização a proprietários particulares que ocupam terras quilombolas.

Mas qual o resultado desta *dinâmica institucional ambígua* sobre a mobilização social dos quilombos? De que forma lideranças locais e redes comunitárias em torno dos quilombos leem este contexto institucional complexo e interpretam-no de modo a fomentarem uma ação coletiva organizada, propositiva e sustentável? Como, em última análise, se pode entender o surgimento e desenvolvimento do movimento social quilombola em meio ao panorama de oportunidades políticas apresentados até aqui?

Essas são cenas do próximo capítulo.

Capítulo 4:

Mobilizando Estruturas

Quilombolas no Estado de São Paulo

“O movimento que mais cresceu no Brasil foi o movimento quilombola. Isso é indiscutível. Mas as pessoas falam ‘puxa, mas eu não estou visualizando isso, esse crescimento do movimento’. É que a estratégia dos quilombos não é a mesma que a do MST [por exemplo].” (...) “A luta quilombola quer positivar os direitos quilombolas e as suas demandas. Nossa briga é para transformar a luta pela terra em lei. A gente quer mais lei e menos decreto, porque decreto vem um presidente novo e tira. E talvez outros movimento não conseguiram criar esta estratégia.”

Oriel Rodrigues, morador do bairro de Ivaporunduva, membro da Eaacone e da Conaq.

(entrevista realizada em 03/04/2009)

“Preparem faixas, cartazes, camisetas e venham participar com vontade de fazer grande pressão sobre esses órgãos públicos responsáveis pela titulação de nossas terras. Dinheiro pra isso o Governo tem. O que falta é vontade política!”

Convite para o XIIº Encontro das Comunidades Negras do Vale do Ribeira

(Eaacone - 17 e 18 de novembro de 2007)¹⁶⁹

¹⁶⁹ Todos os anos, no mês de novembro, é organizado pela Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira (Eaacone) o “Encontrão”, que reúne lideranças e representantes das comunidades remanescentes de quilombo do Estado de São Paulo. O primeiro encontro ocorreu em 1995.

VIMOS ATÉ AQUI COMO A QUESTÃO QUILOMBOLA GANHOU VISIBILIDADE DENTRO DO contexto político-institucional brasileiro desde os anos 1980. Embora ainda longe de uma solução definitiva, esta questão foi revigorada nas últimas duas décadas, conforme ilustram as diversas movimentações ocorridas nos meios jurídico, acadêmico e político que procuraram adequar o aparato legal e burocrático brasileiro à realidade ainda pouco conhecida dos remanescentes de quilombo.

Mas o renascimento da questão quilombola como questão de estado esteve relacionado não apenas à publicidade recente que a temática conquistou ou às controvérsias que suscitou nesses 20 anos. Tal renascimento esteve marcado, também, por uma dinâmica institucional particular, ambígua e, em certa medida, cíclica, conforme vimos no capítulo anterior. Por um lado, o estado acatou e deu nova legitimidade aos debates que emergiam desde a Constituinte. O Congresso, o Judiciário e instâncias governamentais estaduais e federais mostraram-se, desde os primeiros tempos da Nova República, bastante permeáveis às demandas de grupos remanescentes de quilombo – como atesta a proliferação de leis, políticas e instituições voltadas para esses povos. Por outro lado, o estado vem demonstrando uma persistente limitação no que se refere ao estabelecimento de um compromisso duradouro com os quilombolas. Quando se trata de elaborar leis e projetos, o estado é bastante ágil; mas quando se trata de colocar em prática essas leis, desapropriar terras particulares ou titulá-las em nome das associações quilombolas, ele recua e deixa expostas algumas de suas deficiências mais profundas.

Descrever, reconhecer e analisar esta dinâmica institucional ambivalente é um passo fundamental para entendermos o atual movimento social quilombola. Apenas ao identificarmos o processo político que moldou – e continua pautando – a questão dos remanescentes de quilombo, seremos capazes de visualizar o “movimento amplo”¹⁷⁰ que possibilitou à sociedade e às instituições políticas brasileiras se readequarem diante de novos tipos de reivindicação – reivindicações por terras coletivas, reivindicações de cunho étnico, reivindicações baseadas em dívidas históricas e/ou direitos diferenciados (Almeida, 1998).

Importante lembrar, também, que o surgimento e o desenvolvimento desta ação coletiva particular em torno de uma causa política inédita não podem ser explicados somente com base em processos históricos ou transformações macroestruturais. *Oportunidades políticas* explicam, em grande parte, os mecanismos institucionais, dinâmicas e condições que possibilitaram a mobilização de certos setores sociais em busca de novos direitos, serviços e recursos públicos. Mas ainda resta saber: quem são esses atores? Em torno de que incentivos e motivações eles se organizaram e continuam a se mobilizar? De quais estratégias de luta e negociação eles têm se aproveitado para dialogar com o estado? E de quais estratégias organizacionais esses novos agentes têm lançado mão para sustentarem sua mobilização ao longo dos anos?

Para que façamos uma análise mais ampla e apurada do recente movimento social quilombola, é preciso que levemos em consideração tanto os aspectos históricos, institucionais e macroestruturais de sua emergência quanto a intencionalidade dos atores envolvidos, sua capacidade de organização e as maneiras que vêm encontrando para transformar *oportunidades políticas* em *ação política* de fato. É necessário considerarmos as dinâmicas institucionais de abertura e contingenciamento de oportunidades de maneira integrada à capacidade que certos atores detêm de agirem positivamente no sentido de interpretar essas oportunidades e as remodelarem em seu favor. Afinal, se as macroestruturas do estado e da sociedade estão em constante mudança, é certo também que atores sociais estão sendo não somente afetados por essas transformações

¹⁷⁰ Nesta passagem faço uma referência à concepção holística, sustentada por Charles Tilly (2004), sobre aquilo que denomina “movimento social”. Para o autor, protestos e ações coletivas devem ser entendidos dentro de um amplo panorama de mudanças sociais de ordem macro e microsociológicas. O “movimento social”, neste sentido, se refere a um movimento de toda a sociedade - suas principais instituições políticas, seus costumes, suas normas - em direção a um novo plano de equilíbrio social, político e econômico. Voltarei a esta discussão mais tarde, nas considerações finais.

como, acima de tudo, estão participando dessas mudanças de forma ativa e consciente (Tarrow, 1996).

Neste capítulo, pretendo justamente deslocar o foco de análise para esses atores sociais mobilizados, suas estratégias, e formas de organização. Ainda movido pela indagação geral desta dissertação – *o que é o recente movimento social quilombola no Brasil?* –, almejo complementar as teses e interpretações vigentes reposicionando as lentes desta pesquisa sobre as *estruturas de mobilização* deste movimento social. Retomo aqui alguns dos princípios, conceitos e métodos de um conjunto de teóricos abarcados pelo título genérico – e, por isso, não muito preciso – da “Teoria da Mobilização de Recursos” (TMR). Meu objetivo é demonstrar a existência e a lógica de operação de uma *racionalidade* particular, intrinsecamente relacionada ao surgimento e fortalecimento da ação coletiva quilombola.

Com base num estudo de caso sobre o Estado de São Paulo, argumento que, ao longo das duas últimas décadas, as comunidades remanescentes de quilombo desenvolveram formas de organização política cada vez mais ágeis, diversificadas e eficientes. Aproveitando-se das oportunidades existentes e, ao mesmo tempo, posicionando-se de modo fortuito em meio à dinâmica institucional vigente, os remanescentes de quilombo aprimoraram suas formas de luta, desenvolveram mecanismos de comunicação intercomunitários mais eficientes, refinaram as demandas que encaminham ao estado e diversificaram suas estratégias de recrutamento e mobilização de novos apoiadores. Em suma, num período relativamente curto, o movimento social quilombola paulista aprimorou substancialmente sua capacidade de mobilizar recursos – políticos, simbólicos, comunicativos, materiais, entre outros. Isto é: as *estruturas de mobilização* empregadas pelos atuais quilombolas têm dado conta – cada vez mais – de transformar as oportunidades políticas existentes em uma ação coletiva contundente, contínua e crescente em torno dos direitos e demandas dos povos remanescentes de quilombo.

PREÂMBULO TEÓRICO - Antes de nos aprofundarmos na investigação do caso empírico, vale aqui uma rápida recapitulação dos principais pressupostos e paradigmas da Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), abordados com mais fôlego no capítulo 2, mas que servirão de base para os argumentos do presente capítulo.

Os estudos com enfoque na mobilização de recursos surgiram num contexto de oposição às interpretações clássicas sobre os movimentos sociais, as quais os enxergavam ora como estágios primitivos de associações políticas mais institucionalizadas, ora como formas esporádicas, litigiosas e não organizadas de ação coletiva (Gohn, 1997). A resposta da TMR a essas interpretações clássicas baseou-se no pressuposto de que os movimentos sociais são *sim* formas rotinizadas, racionalizadas e organizadas de ação coletiva. Ao contrário do que argumentavam pluralistas e behavioristas, uma nova leva de estudiosos – que passaram a publicar, sobretudo, a partir dos anos 1960, nos EUA – se dedicou a demonstrar como, por trás de todo movimento social, há estratégias, metas concretas e bem definidas, planejamento, divisão de tarefas e um esforço racional contínuo (de lideranças e colaboradores) em empreender ações efetivas com vista a resultados práticos (Cohen, 1985).

Embora muito atacada por seu viés utilitarista, a TMR não se restringe à confirmação sociológica do paradigma econômico da eficiência (Hodgson, 2004)¹⁷¹. Ao focar nas estruturas de mobilização de recursos, nas formas de organização e nas estratégias dos movimentos sociais, teóricos ligados à TMR não pretendem afirmar que há movimentos sociais mais ou menos “bem sucedidos”; nem é sua intenção provar que movimentos sociais mais duradouros, numerosos e populares são mais “eficientes” do que movimentos de curta duração, de metas mais restritas ou de menor número de apoiadores. Em suma, a crença da TMR na racionalidade e na intencionalidade dos movimentos sociais nada tem a ver com a ideia de que os movimentos competem entre si em busca dos mesmos recursos ou dos mesmos potenciais apoiadores – como o fazem, por exemplo, empresas concorrentes num mercado (Nee, 2003).

A virtude da TMR reside fundamentalmente em sua capacidade de ir além de paradigmas racionalistas puros ao aliá-los a métodos de análise relacionais, transacionais e conjunturais (Emirbayer, 1997). A mobilização de recursos envolve a investigação de redes sociais, sistemas de troca e produção de informações e mecanismos sociais que definem continuamente os padrões de cooperação responsáveis pela sobrevivência de um movimento social. Identificar e investigar esses aspectos significa, em primeiro lugar, reconhecer que a coopera-

¹⁷¹ O paradigma da eficiência competitiva é um dos alicerces da chamada “Teoria Econômica Clássica” e está na base da Teoria da Escolha Racional, cujos maiores expoentes dentro dos estudos de ação coletiva são, possivelmente, Olson (1965) e Elster (1989). Para uma discussão muito fortuita do potencial explicativo do “paradigma da eficiência”, ver Hodgson (2004).

ção entre indivíduos dentro de uma dada ação coletiva não ocorre simplesmente por necessidade mecânica ou com vistas somente a ganhos privados. Em segundo lugar, a análise desses fatores permite elucidar o cotidiano de interações, os pequenos jogos de poder e a ininterrupta fabricação do tecido de solidariedades que mantém grupos e indivíduos distintos organizados em torno de uma causa comum (Fligstein, 2001). Conforme argumenta Neil Fligstein, o *motor* da ação coletiva não é a competição ou a busca incessante por maior eficiência, mas sim, o esforço contínuo dos agentes coletivos em rotinizarem padrões de relacionamentos favoráveis entre si e entre eles e seus opositores, apoiadores e demais agentes externos¹⁷².

Dessa forma, a lógica que orienta os movimentos sociais não se resume ao desejo de eliminar seus concorrentes ou eventuais opositores. Movimentos sociais – entendidos como atores políticos coletivos, inseridos em *campos* de interação povoados por outros agentes – procuram na verdade garantir uma posição dominante em relação aos demais atores (Fligsteinm 2001:106). As ideias de “poder” ou “dominação”, neste sentido, deixam de ser vistas como atributos mensuráveis e absolutos e passam a ser entendidas sob uma perspectiva situacional, posicional e relativa. O poder de um movimento social, de acordo com os princípios analíticos da TMR, pode variar sem que necessariamente o movimento social se torne mais forte, mais numeroso ou mais famoso. Igualmente, o poder dentro de um campo de relações políticas pode migrar de uns para outros atores sem que, necessariamente, as estratificações básicas de uma sociedade sejam desfeitas. Ter poder, afinal, equivale a fazer com que o mundo funcione em seu favor, mesmo que isso não signifique ter controle direto sobre os recursos - discursivos, econômicos, coercitivos – que garantem seu equilíbrio ou funcionamento. Em termos não menos abstratos: um ator dominante não é necessariamente aquele que determina – com suas próprias forças – as regras do jogo, impondo obediência aos demais jogadores. Dominante é aquele que, em virtude de sua posição privilegiada numa dada conjuntura política, faz com que as regras e o próprio jogo conspiram em seu benefício.

Com essas ideias em mente, podemos seguir analisando as estruturas de mobilização do movimento social quilombola no Estado de São Paulo.

¹⁷² Fligstein (2001:118).

4.1. O Caso

Métodos, justificativas e apresentações

Feito o breve resgate teórico, passo a analisar o estudo de caso desta pesquisa, cujo principal objeto é a **Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira (Eaacone)**. Entidade civil e sem fins lucrativos, fundada em 1995 e oficializada em 2004, a Eaacone é hoje a principal organização representante dos interesses dos remanescentes de quilombo no Estado de São Paulo. Seu corpo diretivo é composto por representantes de 11 associações de remanescentes de quilombo e a entidade realiza atividades regulares em todas as 67 comunidades identificadas na região do Vale do Ribeira – comunidades que, diga-se de passagem, foram em sua grande maioria identificadas pela primeira vez pela própria Eaacone. Com menor frequência, a Eaacone também atua em comunidades de outras regiões e de outros Estados.

Sua origem está diretamente ligada à atuação de setores progressistas da Igreja Católica junto a comunidades rurais marginalizadas do Vale do Ribeira desde o início da década de 1980 (Andrade et.al, 1997, 2000a; Carril, 1995; Carvalho, 2006; Coelho et.al, 2007; Itesp, 1998; Paoliello, 2001; Sanchez, 2004; Stucchi, 1996). A entidade possui, além disso, um vínculo histórico com o Movimento dos Ameaçados por Barragem (Moab), no qual também atuam diversas lideranças quilombolas da região. Dentre as principais atividades da Eaacone destacam-se: a identificação de novas comunidades remanescentes de quilombo, a assessoria jurídica para que essas comunidades formalizem seus pedidos de reconhecimento e titulação, a representação jurídica das comunidades em fóruns e conselhos deliberativos, a organização das comunidades para participarem de manifestações e atos políticos, a organização e promoção de atividades recreativas e educativas envolvendo as comunidades, e a representação política dos remanescentes de quilombo de São Paulo em encontros nacionais, regionais, interestaduais e mesmo internacionais.

A escolha da Eaacone como o estudo de caso desta pesquisa se deu por uma série de motivos – alguns pessoais, mas a maioria deles relacionados a critérios metodológicos objetivos. Dada a impossibilidade financeira, temporal e física de realizar uma pesquisa de mestrado abrangente sobre a mobilização dos quilombos em todo o Brasil, optei por restringir minha análise à realidade das

comunidades do Estado de São Paulo, com a qual entrei em contato em 2005¹⁷³. Como é sabido, o Estado de São Paulo é o carro-chefe da economia nacional, além de ser uma das unidades federativas de maior peso no cenário político do país. Vitrine de novas tendências, políticas e reivindicações, São Paulo é parada obrigatória para líderes nacionais e aspirantes aos postos mais importantes da nação.

Do ponto de vista agrário-fundiário, São Paulo é o Estado de ocupação mais antiga do Brasil, e teve papel decisivo em todos os ciclos econômicos da História Brasileira. É onde se localizam as terras mais produtivas, valiosas e de produção mais diversificada do Brasil (Amorin et.al, 2008). Não obstante, é um Estado marcado por acentuadas desigualdades no que se refere ao uso e apropriação de seu solo. Em São Paulo, convivem lado a lado regiões que são expoentes do multibilionário agronegócio brasileiro, áreas de preservação ambiental e territórios que recebem pouquíssimos investimentos e são ocupados por ribeirinhos, sem-terra, pequenos agricultores, posseiros, grileiros, indígenas e povos tradicionais. Esses aspectos gerais já seriam suficientes para justificar São Paulo como um caso significativo em meio ao contexto nacional.

No que se refere ao assunto deste trabalho, São Paulo também demonstra uma relevância ímpar. Existem hoje 89 comunidades remanescentes de quilombo identificadas no Estado, número que corresponde a aproximadamente 1/5 das comunidades da Região Sudeste (Anjos, 2009). Além disso, o Governo de São Paulo foi pioneiro na elaboração e implementação de uma legislação específica para tratar da questão quilombola (Andrade et.al, 2000a). Em 1997, com a promulgação dos decretos estaduais 40.723 e 41.774, além da Lei 9.757, São Paulo antecipou a iniciativa que seria adotada mais tarde por outros Estados e adequou sua legislação fundiária aos dispositivos do artigo 68 da Constituição Federal – que garante os direitos territoriais dos povos remanescentes de quilombo. Mais do que isso, o Estado se colocou à frente do Governo Federal ao

¹⁷³ Na ocasião, eu passei a fazer parte da pesquisa “*Esfera Participativa, Políticas de Identidade e Desenvolvimento no Vale do Ribeira*”, coordenada pela Dra. Vera Schattan P. Coelho e desenvolvida no âmbito do programa comparativo “*Deepening Democracy in States and Localities*”. O programa envolvia uma parceria entre o Cebap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e o DRC-Citizenship (*Development Research Center*), núcleo de pesquisas vinculado ao IDS (*Institute of Development Studies*), da Universidade de Sussex, Reino Unido. A pesquisa analisava a dinâmica de espaços deliberativos intermunicipais, tais como o Comitê de Bacia Hidrográfica do Vale do Ribeira (CBH-RB) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad). Representações quilombolas estavam presentes em ambos esses espaços, e assim se deu meu primeiro contato com eles, na condição de pesquisador.

definir mecanismos institucionais inéditos para a identificação, reconhecimento e titulação definitiva dos territórios quilombolas (*ver Capítulo 3.1.*).

Por esses e outros motivos, São Paulo teve um papel central nas discussões acerca da questão quilombola e nas definições de seus novos contornos institucionais. Muitos dos trabalhos acadêmicos – em áreas tão diversas quanto a Antropologia, o Direito e a História – que impulsionaram a recente revalorização da temática quilombola foram realizados no âmbito de instituições paulistas (Figueiredo, 2008:72). Constituintes paulistas tiveram importância central no trabalho da Comissão de Índios, Negros e Minorias da Assembléia Constituinte (Figueiredo, 2008:46); parlamentares de São Paulo estão hoje no centro de organizações importantes na luta pelos direitos quilombolas, tais como a Frente Parlamentar Quilombola, presidida pelo deputado Vicentinho (PT-SP). Além disso, a presença dos paulistas também é notável dentro do contramovimento que se articula no Congresso, no Judiciário e na mídia¹⁷⁴ em oposição às demandas quilombolas. Por fim, entidades que tiveram um papel decisivo no re-enquadramento recente do “problema quilombola” devem muito de sua força, apelo e história ao Estado de São Paulo. Pensemos, por exemplo, no movimento ambientalista, ou no Movimento Negro Unificado (MNU), cujo ato de fundação ocorreu próximo ao Viaduto do Chá, no final dos anos 1970¹⁷⁵.

Do ponto de vista da mobilização política – embora não se possa medir tal fenômeno com precisão –, há evidências de que o movimento quilombola paulista é um dos mais antigos e organizados do país. Conforme veremos com mais detalhe nas próximas páginas, as comunidades remanescentes de quilombo de São Paulo vêm se organizando desde a década de 1980, sobretudo na região do Vale do Ribeira. Lá está a maior concentração de quilombos no Estado, fato que se deve, em parte, ao emprego massivo de escravos africanos nas atividades de mineração que dominaram a região entre os séculos 17 e 18. Em sua maioria pobres, isolados e excluídos socialmente, os remanescentes de quilombo do Vale do Ribeira estão atualmente bastante organizados, e representam um

¹⁷⁴ Alguns parlamentares e grandes produtores agrícolas de São Paulo ajudaram a fundar o movimento “Paz no Campo”, em novembro de 2006. Mantido por dissidentes da ultra-conservadora organização Tradição Família e Propriedade (TFP), o movimento é responsável por inúmeras publicações que acusam os quilombolas de organizarem uma mobilização oportunista e fraudulenta. A Paz no Campo também se opõe a outros movimentos populares, como o MST, o MLST, a Via Campesina, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e o Movimento dos Ameaçados por Barragem (MAB). Para uma cobertura mais ostensiva do assunto, ver o dossiê “Imprensa AntiQuilombola” (<http://www.koinonia.org.br/OQ/dossies.asp>) Ver também “Paz no Campo prega reação ao MST”, *O Estado de São Paulo*, 03/11/2007.

¹⁷⁵ Ver Santos (2006) e Alonso et.al (2007).

grupo político importante no contexto local bem como em meio às negociações estaduais e nacionais referentes aos direitos e políticas públicas para os povos remanescentes de quilombo. Lideranças formadas pela Eaacone nas comunidades do Ribeira hoje despontam no Conselho Curador do Itesp, no Conselho Nacional de Comunidades Tradicionais, na Coordenação Nacional dos Quilombos e até mesmo em fóruns de debates internacionais¹⁷⁶.

Para concluir a lista de motivos que levaram à escolha deste estudo de caso, devo mencionar a disponibilidade e o acesso relativamente fácil que tive a uma gama substantiva de fontes de informação. Além do contato já antigo com as principais lideranças e participantes da Eaacone, pude ter acesso a uma vasta documentação das atividades, eventos, projetos e negociações realizadas pela Eaacone desde antes de sua fundação até hoje. Os documentos que cito neste capítulo foram muito bem arquivados ao longo dos anos, e permanecem disponíveis na sede da organização, no município de Eldorado (SP).

Enfim, o caso da mobilização quilombola no Estado de São Paulo é certamente um bom indicador do movimento social no plano nacional. O caso estadual, além de permitir uma análise mais aprofundada sobre os meandros e detalhes do processo de mobilização política das comunidades remanescentes de quilombo, ilustra de forma consistente como comunidades – a princípio isoladas e pouco mobilizadas – passaram a se ver representadas em associações e formas de ação coletiva cada vez mais organizadas, abrangentes e objetivas. Em São Paulo, como em todo Brasil, redes de mobilização se expandiram e se aprimoraram, novas estratégias de luta e negociação foram postas em ação e uma gama mais ampla de recursos, informações e demandas passou a ser gerida por entidades quilombolas cada vez mais organizadas, a exemplo da Eaacone.

Contexto: O Vale do Ribeira

Para entendermos a Eaacone, suas origens, trajetórias, estratégias e formas de organização, é preciso falar um pouco sobre o Vale do Ribeira. Região composta por 22 municípios paulistas e nove paranaenses, o Vale abarca uma área de 2,8 milhões de hectares que compreendem a bacia hidrográfica do rio

¹⁷⁶ Para se ter uma ideia, em 2005, um representante quilombola do Vale do Ribeira foi enviado à sede das Nações Unidas em Genebra para discursar em favor dos povos tradicionais das Américas. Na ocasião, Oriel Rodrigues - de quem falaremos mais adiante - defendeu os direitos quilombolas estabelecidos na convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2003.

Ribeira do Iguaçu. Este território montanhoso e rico em recursos hídricos está localizado entre duas das mais importantes metrópoles brasileiras – São Paulo e Curitiba –, além de ser o eixo de ligação das duas regiões mais ricas do Brasil – Sul e Sudeste. Estima-se que em todo o Vale vivam pouco mais de 400 mil habitantes, sendo que mais da metade deles vivem na zona rural¹⁷⁷. Do ponto de vista ambiental, é no Vale do Ribeira que está localizada a maior reserva contínua de Mata Atlântica ainda preservada no Brasil. Mais da metade das terras da região corresponde a unidades de conservação ambiental, fato que contribuiu para que o Vale do Ribeira recebesse da Unesco o título de patrimônio natural da Humanidade, em 1999 (Tatto, 2008:10).

Embora situado numa área privilegiada tanto do ponto de vista geográfico, como econômico, ambiental e político, o Vale do Ribeira destoa de outras regiões do Sudeste brasileiro e do Estado de São Paulo. Pouco industrializado e movido principalmente pela produção agrícola incipiente de pequenos agricultores, o Vale é marcado por uma história de ciclos intermitentes de exploração econômica, poucos investimentos do estado e diversos conflitos envolvendo os ocupantes de suas terras (Romão, 2006).

¹⁷⁷ IBGE - pesquisa de informações básicas municipais: www.ibge.gov.br.

As primeiras ocupações de que se tem registro datam do século 16, quando missões jesuítas subiram o rio Ribeira, a partir do porto de Iguape (Stucchi, 1996¹⁷⁸). Em 1576 foi fundada a vila de Iporanga, que logo se tornou o a capital do “ciclo do ouro”. Embora tenha durado pouco – até que os bandeirantes encontrassem jazidas muito mais volumosas nas Minas Gerais – a curta era do ouro no Ribeira acarretou a importação de um número expressivo de escravos africanos, os quais, com o declínio da atividade mineradora, ou fugiram das fazendas onde trabalhavam, ou conquistaram sua alforria, ou foram simplesmente abandonados por seus senhores quando estes partiram em busca de terras mais lucrativas ao norte (Paoliello, 2001; Queiroz, 1997). Findo o ciclo do ouro, deu-se um longo período de imobilismo até que o Vale do Ribeira encontrasse uma nova vocação econômica. No final do século 18, floresceu nas margens do Ribeira a produção de arroz, o que impulsionaria um novo – embora tímido – ciclo econômico na região. No início do século 20, a imigração japonesa deu novos contornos para a ocupação do Vale (Midorikawa, 1928). Algumas décadas mais tarde, a banana foi introduzida com êxito na região a qual, até hoje, é uma das principais produtoras da fruta no Brasil.

Autores como Lourdes Carril, entretanto, ressaltam que o aspecto mais fundamental da trajetória econômica do Vale do Ribeira não são os ciclos em si, mas sim, os longos períodos que dividem o declínio de um ciclo e o apogeu do ciclo seguinte. Foram nesses grandes hiatos históricos que se estabeleceram os pequenos núcleos camponeses de subsistência que cultivam os terrenos do Vale até hoje (Carril, 1995:83).

Seja como for, o grande problema do Vale do Ribeira segue sendo seu conturbado panorama fundiário. Segundo levantamento feito por Roberto Resende até o ano de 2001, aproximadamente metade das terras de todo o Vale ou não eram propriamente tituladas ou não possuíam a documentação adequada. Essa situação, por um lado, reflete a complexidade da ocupação territorial na região, e, por outro, expõe a fragilidade de comunidades ribeirinhas e tradicionais – dentre as quais se inserem as comunidades quilombolas –, as quais passaram a ser mais violentamente ameaçadas após a década de 1960. Neste período, a crescente especulação sobre terras improdutivas, a intensificação de processos de grilagem, a implementação de políticas públicas inadequadas e o au-

¹⁷⁸ Ao citar o “Livro do Tombo”, que trata da História da Vila de Xiririca, antigo nome da atual cidade de Eldorado.

mento da rigidez da legislação ambiental tornaram o já desafiador cotidiano dessas comunidades ainda mais tenso (Resende, 2002; Stucchi, 1996).

No que tange à especulação das terras, o aprofundamento do problema está relacionado à construção da Rodovia Régis Bittencourt (BR116), no final dos anos 1950. Com a valorização dos territórios próximos a este novo e importante eixo rodoviário nacional, os proprietários deixaram de investir em suas terras e passaram a enxergá-las como reserva de valor. Esse fenômeno especulativo contribuiu para que grandes territórios se mantivessem improdutivos entre os anos 1950 e 1980. Por outro lado, a inauguração da rodovia fez crescer a atuação dos grileiros sobre a grande porção de terras devolutas, não demarcadas ou ocupadas por famílias portadoras de títulos recém-obtidos (Resende, 2002).

Diversos estudos e depoimentos coletados indicam que os anos de 1970 e 1980 foram de grande instabilidade na região¹⁷⁹. O aumento da violência no campo, o recrudescimento das leis ambientais, a falta de oportunidades econômicas e o despreparo (ou desinteresse) das autoridades políticas locais e estaduais para lidarem com a realidade das comunidades tradicionais fizeram com que muitos dos atuais quilombolas abandonassem suas comunidades até meados da década de 1980¹⁸⁰. No caso particular das comunidades negras, a criação de Unidades de Conservação Ambiental (UCAs) em áreas devolutas teve um impacto direto sobre seu cotidiano, uma vez que transformou a maior parte de seus territórios em áreas de conservação ambiental integral. Entre 1959 e 1995, foram criadas 12 UCAs em todo o Vale, sendo que 6, em especial, sobrepuseram-se aos territórios anteriormente habitados pelas comunidades negras de Eldorado e Iporanga.

Outra restrição que afetou diretamente os quilombolas foi a proibição da extração do palmito virgem a partir de 1965¹⁸¹. Embora muitos considerem a atividade um elemento desagregador das comunidades negras do Vale, ela constituía sua principal fonte de renda na época em que foi proibida. No mesmo período, o governo restringiu a abertura de novas áreas de roça, algo que incidiu

¹⁷⁹ Cadernos de campo: Ivaporunduva, Pedro Cubas e André Lopes (julho, setembro e novembro de 2005); questionários de campo da pesquisa *Esfera Participativa, Políticas de Identidade e Desenvolvimento no Vale do Ribeira* (Coelho et.al, 2007).

¹⁸⁰ Laudos antropológicos e Relatórios Técnicos Científico (RTCs) para as comunidades de Galvão, Pedro Cubas 1 e 2, Sapatu, Abobral, Mandira, Poça e Maria Rosa – foi observada a variação no número de habitantes segundo atualização do Rol de Habitantes das comunidades (Coelho et.al, 2007).

¹⁸¹ Lei nº4.771 do Código Florestal.

diretamente sobre as condições de subsistência das comunidades (Carril, 1995:112).

Nas décadas de 1970 e 1980, políticas preservacionistas tomaram ainda mais vulto dentro do Vale, tendo em vista o contexto nacional e internacional de crescente sensibilização em torno de temas ligados ao meio ambiente (Romão, 2006). Durante o governo de Franco Montoro, foi elaborado o I Plano Estadual de Recursos Hídricos¹⁸² o qual, dentre outras atribuições, caracterizava a bacia hidrográfica do Ribeira como região de preservação ambiental. Importante notar que a bacia do Ribeira foi a única dentre todas as bacias do Estado a receber tal designação. Por conseguinte, apenas 32% das terras da região foram consideradas aptas para lavoura, algo que, à época, significou ainda maiores restrições às comunidades negras e ribeirinhas (Resende, 2002:115).

As intervenções equivocadas do estado na segunda metade do século 20 não pararam por aí. A criação da Sudelpa (Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista) talvez seja o melhor exemplo de uma política estatal de impactos reconhecidamente negativos sobre as comunidades tradicionais do Vale do Ribeira. Implementada em 1969, a Sudelpa tinha como meta a integração do Vale ao restante do Estado através da promoção de grandes obras de fomento ao desenvolvimento industrial e agrícola da região. No entanto, ao invés de auxiliarem os pequenos agricultores do Vale, as titulações promovidas pela Sudelpa em geral causaram confusões, pois a tentativa de se dividir o território em lotes individuais ou familiares não se adequava à realidade de muitas comunidades, as quais, histórica e culturalmente, praticavam formas coletivas de cultivo da terra (Resende, 2002; Almeida, 1989; Carril, 1995; Queiroz, 1983).

Além do problema fundiário, outro conflito que tem marcado o panorama político do Vale do Ribeira nas últimas décadas gira em torno dos planos para a construção de barragens e centrais hidrelétricas no rio Ribeira. Os primeiros projetos para a exploração do rio datam da década de 1950, quando a Ceesp (Companhia Energética do Estado de São Paulo) realizou o primeiro estudo de inventário sobre o potencial de aproveitamento hidrelétrico do rio. Em 1953, foi outorgada pela Eletrobrás a primeira concessão para o aproveitamento energético do Ribeira¹⁸³, e planos concretos para a construção de usinas surgiram já no início dos anos 1970.

¹⁸² Decreto Estadual n°. 32.954, de 1991.

¹⁸³ Decreto n° 34.448, de 3 de novembro de 1953, concedido à companhia Light.

Nesta época, a Ceesp concluiu estudos de viabilidade técnica e econômica para a instalação de quatro unidades hidroelétricas (UHEs) de médio porte: Funil, Itaoca, Batatal e Tijuco Alto. Em 1988, a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) – pertencente ao grupo Votorantin – obteve do Governo Federal a outorga de concessão para a construção da Usina Hidrelétrica de Tijuco Alto, projetada para ser construída na região do Alto Ribeira, na divisa entre os Estados do Paraná e de São Paulo¹⁸⁴. Diferentemente de outras usinas anteriormente propostas na região, a UHE Tijuco Alto seria construída e gerida totalmente por capital privado, enquadrando-se assim às diretrizes que pautaram a política energética dos governos federal e estaduais a partir do início da década de 1990¹⁸⁵. Em 1991, porém, a outorga de concessão foi revogada¹⁸⁶, iniciando um longo processo de tentativas frustradas de construção de Tijuco Alto.

Em 1989, já antecipando a revogação da concessão federal, a CBA havia encaminhado dois pedidos de licenciamento paralelos e simultâneos aos governos de São Paulo e Paraná. As licenças para a construção da usina foram concedidas pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo (Consema) e pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), respectivamente em 1994¹⁸⁷ e 1995¹⁸⁸. Entretanto, atendendo a crescentes protestos de entidades ambientalistas e grupos locais, o Ministério Público Federal moveu uma Ação Civil Pública contra a CBA exigindo a revogação das duas licenças estaduais. O argumento do MPF era de que a licença para a construção de uma barragem na divisa entre dois Estados deveria ser concedida por um órgão federal, haja vista que o rio Ribeira é um rio interestadual e que a usina de Tijuco Alto afetaria as populações dos dois Estados. A Ação Civil Pública, cujo despacho judicial foi dado em dezembro de 1999, determinou que a competência pelo licenciamento de Tijuco Alto deveria passar para o Ministério do Meio Ambiente por meio do Ibama (Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).

Não satisfeita com o resultado negativo, a CBA entrou com novo pedido de licenciamento para a construção de Tijuco Alto, em janeiro de 2004. Na ocasião, foi contratada uma empresa de consultoria terceirizada para elaborar um

¹⁸⁴ Decreto Federal nº 96.746, de 21 de setembro de 1988.

¹⁸⁵ Os anos 1990 inauguraram um período de privatizações e reformas neoliberais no setor energético, e a UHE Tijuco Alto - que recebeu uma das primeiras concessões do tipo durante o Governo de José Sarney - despontou como um exemplo, a princípio, bem sucedido deste tipo de empreendimento (Rothman, 2001).

¹⁸⁶ Decreto Federal de 15 fevereiro de 1991.

¹⁸⁷ Licença Ambiental Consema (São Paulo), de 14 de junho de 1994.

¹⁸⁸ Licença Ambiental IAP (Paraná), de 22 de fevereiro de 1995.

novo Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)¹⁸⁹. Uma nova série de debates, reações populares e audiências públicas sucederam este novo pedido realizado pela CBA. Entretanto, o processo de licenciamento continua indefinido, mesmo após duas décadas do primeiro projeto de construção da barragem ter sido submetido (Filho&Rick, 2007).

Origens do movimento social quilombola no Vale do Ribeira

O breve panorama histórico e político do Vale do Ribeira, bem como as problemáticas mais recentes envolvendo a regularização fundiária e os planos de construção de barragens, servem de alicerce para entendermos o movimento social quilombola na região. Foi ao redor desses conflitos que as comunidades rurais negras do Vale do Ribeira começaram a se organizar desde o início da década de 1980, antes de expandirem sua mobilização e integrá-la à luta de quilombos de outras regiões do Estado de São Paulo.

A origem da mobilização política recente dos remanescentes de quilombo do Vale está diretamente relacionada à emergência do Movimento dos Ameaçados por Barragem do Vale do Ribeira (Moab). Inspirado em outros movimentos sociais de oposição a barragem que surgiram no Brasil no contexto da redemocratização¹⁹⁰, o Moab teve início a partir da sensibilização de comunidades negras rurais feita, principalmente, pelas irmãs Maria Antonieta Biagioni (mais conhecida como 'irmã Ângela') e Maria Sueli Berlanga, freiras da congregação Irmãs Pastorinhas¹⁹¹. O trabalho das freiras iniciou-se com um episódio trágico, mas a princípio isolado. Em julho de 1982, houve o assassinato de Carlos da Silva, o "Carlito", morador da comunidade de São Pedro, em Iporanga. Sua morte foi tida como um marco da escalada dos conflitos envolvendo posseiros, pequenos agricultores e grileiros no Vale do Ribeira¹⁹². Na ocasião, o bispo da diocese de Registro, Don Aparecido Dias, chamou Luiz Eduardo Greenhalgh – com

¹⁸⁹ A empresa contratada foi a CNEC Engenharia (Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores), vinculada à construtora Camargo Corrêa, que também passou apoiar a construção da UHE Tijuco Alto.

¹⁹⁰ Os impactos causados por inúmeros projetos hidrelétricos implementados pelo governo militar desencadearam um intenso ciclo de protestos a partir do final dos anos 1970 por todo o país. Diversos grupos, formados principalmente por pequenos agricultores e ribeirinhos, passaram a reivindicar pela não-inundação de suas terras ou por reparações a danos já causados, fato que contribuiu para a fundação do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), em 1982. Ver: Poli(1999) e Rothman (2001).

¹⁹¹ Outras freiras da mesma congregação que tiveram importância fundamental neste momento inicial da mobilização das comunidades negras do Vale do Ribeira foram Maria de Lourdes Boretti e Elizabeth Martins (entrevista com a irmã Ângela Biagioni em 21/07/2008).

¹⁹² Processo Penal nº133, de 1982 - Comarca de Eldorado.

quem o bispo já havia trabalhado anteriormente¹⁹³ – para auxiliar os moradores de São Pedro no processo de acusação e investigação do assassinato.

O envolvimento prévio de Greenhalgh com líderes católicos e com o Vale do Ribeira acabou contribuindo para a vinda das Irmãs Pastorinhas à região, por volta de 1986. Orientadas pelos princípios da Teologia da Libertação¹⁹⁴ e vinculadas à Comissão Pastoral da Terra (CPT), as irmãs, desde o início, foram apoiadas por fundos católicos internacionais, tais como a Cáritas francesa, o Fraterno Auxílio Cristão (FAC) e, mais tarde, a Misereor e a *Brot für die Welt*. Logo que chegaram ao Vale, as irmãs passaram a ministrar uma série de atividades em algumas comunidades rurais marginalizadas localizadas nos municípios de Iporanga e Eldorado¹⁹⁵. Sua principal realização, neste período inicial, foi a organização de um grupo de mulheres, formado por mulheres de diferentes comunidades e que se dedicava a estudos bíblicos regulares, durante os quais se refletia sobre a realidade local, a opressão e a violência a que estavam submetidos os moradores do Vale do Ribeira. De acordo com as próprias irmãs, os estudos bíblicos quase sempre abordavam a temática racial ou assuntos ligados à discriminação. Afinal, desde os primeiros trabalhos, elas notaram que era grande a incidência de habitantes negros nas comunidades com as quais estavam lidando (Goh, 2005).

O sucesso do grupo das mulheres é considerado por muitos como o germe da mobilização política contra as barragens e em prol dos direitos quilombolas (O'Dwyer, 2000; Andrade, 1997; Stucchi, 1996; Sanchez, 2004; Coelho et.al, 2007). Foi a partir deste trabalho embrionário de conscientização, revalorização da cultura local e resgate da auto estima dos habitantes das comunidades trabalhadas que as irmãs puderam introduzir temáticas de cunho mais no-

¹⁹³ No ano de 1970, Carlos Lamarca, capitão do exército brasileiro e perseguido politicamente por desrespeito à ordem imposta pelo regime ditatorial, liderou a “Operação Registro”, um embate que desencadeou em luta armada entre a milícia liderada por Lamarca e tropas do exército e da Polícia Militar de São Paulo. Encurralados pelo exército, Lamarca e alguns de seus companheiros se esconderam por mais de dois anos em diferentes lugares do Vale do Ribeira. Numa dessas ocasiões, o bispo Don Aparecido (de Registro) foi acusado ajudar Lamarca e oferecer abrigo aos rebeldes. Luiz Eduardo Greenhalgh foi o responsável pela defesa do bispo neste caso (<http://www.revolucionarios.hpg.ig.com.br/lamarca.htm>; entrevista com a Dra. Michael Nolan, 03/09/2008).

¹⁹⁴ A Teologia da Libertação foi uma corrente progressista da Igreja Católica que emergiu a partir das diretrizes estabelecidas no II Concílio do Vaticano (1962 a 1965). A Teologia tinha como nova orientação para a América Latina o reconhecimento da diversidade étnica dos povos do continente, e é sob esse aspecto que se deve compreender a atuação da CPT junto às comunidades negras do Vale do Ribeira.

¹⁹⁵ As primeiras comunidades com que elas trabalharam foram as de Ivaporunduva, São Pedro e Poça, mas logo os encontros foram ampliadas para outros núcleos rurais próximos, como Pedro Cubas, Pilões, Galvão, Praia Grande, Batatal e Abobral. (Entrevista com a irmã Ângela em 27 de julho de 2008.)

tadamente político, as quais passaram a fazer parte do cotidiano local e nacional desde o final da década de 1980.

Em primeiro lugar, conforme visto no capítulo anterior, foi no período da Assembléia Constituinte que o tema dos direitos especiais para povos tradicionais ganhou visibilidade inédita. O renascimento da categoria “quilombo” no arcabouço jurídico brasileiro teve repercussões imediatas no Vale do Ribeira, onde já se vinha discutindo a questão racial, a questão da terra, os passivos da escravidão no Brasil e outros temas direta ou indiretamente relacionados aos povos rurais descendentes de escravos africanos. Um exemplo desta sintonia entre a incipiente mobilização política no Vale e o contexto nacional de revalorização de identidades étnicas ocorreu em 1988, logo após a promulgação da nova Constituição Federal. Na ocasião, a Dra. Michael Nolan, seminarista e advogada responsável pelo acompanhamento do caso de Carlito, ligou pessoalmente para suas companheiras no Vale do Ribeira para lhes informar sobre o artigo 68. A advogada chamou a atenção das irmãs Sueli e Ângela para os recém-instituídos parágrafos que estabeleciam as novas responsabilidades constitucionais do estado brasileiro em atender às demandas específicas de povos tradicionais, e recomendou às irmãs que trabalhassem esta temática com as comunidades previamente mobilizadas¹⁹⁶.

Daí em diante, as atividades realizadas pelas pessoas que alguns anos mais tarde fundariam a Eaacone passaram a tratar, cada vez mais, da temática quilombola. Foi por volta de 1990 que foram discutidos os primeiros planos para a regulamentação de associações comunitárias de remanescentes de quilombo¹⁹⁷. No ano seguinte, as irmãs buscaram auxílio técnico especializado, visando produzir levantamentos antropológicos que atestassem e legitimassem a descendência escrava das comunidades da região – algo, até então, inédito no cenário nacional¹⁹⁸. Em 1993, foi concluído o relatório antropológico e topográfico de

¹⁹⁶ Entrevista com a Dra. Michael Nolan realizada em 03 de setembro de 2008.

¹⁹⁷ Em 1991, moradores da comunidade de Ivaporunduva (em Eldorado) - uma das primeiras a serem visitadas pelas irmãs desde que chegaram ao Vale - começaram a discutir a elaboração de seu estatuto, o qual deveria transformar a associação comunitária já existente em “associação quilombola”. A reformulação do estatuto vigente teve por base iniciativas bem-sucedidas realizadas por outros povos tradicionais no mesmo período, tais como os seringueiros da região amazônica. (Antônio Carlos Diegues (do Núcleo de Pesquisa de Populações de Áreas Úmidas - NUPAUB/USP).

¹⁹⁸ No ano de 1992, ao menos dois professores doutores foram convidados para conduzir os primeiros levantamentos etnográficos nas comunidades negras de Eldorado e Iporanga. Um deles era Renato Queiroz, antropólogo formado pela USP e cuja tese, defendida em 1983, abordava os “caipiras negros do Vale do Ribeira” (Queiroz, 1983). Também em 1992, foi chamado ao Vale do Ribeira o etnólogo Guilherme dos Santos Barbosa, da Universidade de São Paulo. De origem negra e previamente envolvido com o tema dos quilombos, Barbosa foi o responsável pela identificação pioneira de oito comunidades remanes-

Ivaporunduva, o primeiro de uma comunidade remanescente de quilombo no Estado de São Paulo e um dos primeiros do tipo a serem feitos no país (Andrade, 1997). No ano seguinte, o quilombo de Praia Grande (Iporanga) também concluiria a autodemarcação de suas terras.

Importante notar que esses primeiros relatórios, além de iniciativas pioneiras, foram resultados de uma ação autônoma das comunidades e dos agentes que as apoiavam. Ainda não havia à época nenhuma especificação legal acerca de como estes laudos deveriam ser feitos, para quem deveriam ser encaminhados ou de como o governo deveria lidar com tais documentos. No caso da comunidade de Ivaporunduva, a recém-criada associação quilombola enviou seu laudo à Procuradoria Geral da República, que encaminhou o caso para a apreciação da Fundação Cultural Palmares. Tal fato sugere que a mobilização política dos quilombos no Vale do Ribeira não foi apenas uma reação mecânica às novas diretrizes implementados pela Constituição. Mais do que isso, a mobilização em questão certamente contribuiu para a subsequente discussão em torno da regulamentação dos dispositivos constitucionais.

Ao mesmo tempo em que preparavam os novos estatutos de associação quilombola e realizavam o reconhecimento de suas terras e de suas origens histórico-culturais, as comunidades negras do Vale do Ribeira viram surgir suas primeiras lideranças políticas. No final de 1993, durante a campanha de Mário Covas (PSDB) para o Governo do Estado, representantes das comunidades de Ivaporunduva e São Pedro foram convidados pelo futuro governador para participarem de uma comitiva que iria subir o rio Ribeira para recolher as demandas da população ribeirinha. Na ocasião, antigos líderes¹⁹⁹ sugeriram pessoalmente a Mário Covas que realizasse uma audiência pública com os quilombolas do Vale do Ribeira, a exemplo do que vinha fazendo Almir Gabriel – também membro fundador do PSDB e candidato a vice na chapa de Covas quando ele se candidatara à Presidência da República, em 1989 – no Estado do Pará. Em nome das comunidades remanescentes da região, esses líderes conseguiram sensibilizar Covas que, ao assumir o Governo do Estado, se comprometeu a cuidar da questão quilombola. Muitos atribuem a este encontro inusitado a origem das negoci-

centes de quilombo nos municípios de Eldorado e Iporanga. Destas, três foram escolhidas para a realização de “laudos científicos”: Ivaporunduva, Praia Grande e Pilões. (Entrevista com a irmã Ângela Biagioni (03/10/2007) e arquivos da Eaacone.

¹⁹⁹ Dentre os convidados a participar da comitiva, destaque para Benedito Alves da Silva (‘Ditão’) e José Rodrigues da Silva. (referência: entrevista com Ditão em 5 de abril de 2009).

ações que levaram à elaboração das leis e decretos que regulamentam os processos de identificação e titulação de quilombos no Estado de São Paulo²⁰⁰.

Além da revitalização da temática quilombola nos cenários nacional e local, um segundo fator foi determinante na origem do movimento social no Vale do Ribeira. Este fator está relacionado aos projetos de construção de barragens e a uma aliança política particular que se consolidou a partir da luta contra a hidrelétrica de Tijuco Alto.

De acordo com várias testemunhas²⁰¹, a ameaça da construção da usina ajudou a aproximar dois grupos que, historicamente, haviam defendido posições conflitantes: as comunidades rurais tradicionais e os ambientalistas. De um lado, moradores dos atuais quilombos sempre protestaram contra a rigidez da legislação ambiental vigente no Vale do Ribeira. Desde os anos 1960, com a criação de inúmeras áreas de proteção ambiental e devido à implementação de severas restrições a atividades extrativistas, os pequenos agricultores do Vale sentiram-se bastante prejudicados. Do outro lado, os ambientalistas foram frequentemente apontados como os principais promotores e beneficiários desta legislação ambiental, posta em vigor nos anos 1960. Vale ressaltar que a orientação política das principais entidades de defesa do meio ambiente esteve, por décadas, pautada na ideia do *conservacionismo*, em oposição ao *preservacionismo* ou ao *socioambientalismo*²⁰², ideologias que caracterizariam a atuação desses grupos em períodos mais recentes (Doyle, 2001). A meta central dos ambientalistas, até fins dos anos 1980, era conseguir a aprovação de dispositivos institucionais que dificultassem ao máximo qualquer tipo de intervenção humana em ecossistemas nativos (Alonso et.al, 2007). Com isso, não é difícil entender por que esta visão “intocável” da natureza geralmente conflitava com os interesses de pequenos

²⁰⁰ Ver **capítulo 3.1.**

²⁰¹ No que se refere à aproximação política entre ambientalistas e quilombolas a partir do final da década de 1980, tomei por base conversas, declarações e entrevistas realizadas com Nilto Ignácio Tatto, coordenador do Programa Vale do Ribeira do Instituto Socioambiental (ISA), e Marcelo Naufal Argona, advogado da ONG SOS Mata Atlântica. As entrevistas com Nilto foram realizadas em 3 de outubro de 2005 - no âmbito da pesquisa “*Esfera Participativa, Políticas de Identidade e Desenvolvimento no Vale do Ribeira*” - e 10 de setembro de 2008. Quanto a Marcelo Argona, conversamos durante as audiências públicas para o licenciamento ambiental de Tijuco Alto, realizadas pelo Ibama em julho de 2007.

²⁰² O “socioambientalismo” surgiu como novo paradigma dos movimentos ambientalistas em meados da década de 1980, quando a defesa do meio ambiente passou a englobar a defesa das comunidades que vivem diretamente ligadas às matas - “povos da floresta” - (Doyle, 2001). Inspirados pelas trajetórias de novas lideranças políticas na área ambiental - como é o caso emblemático de Chico Mendes, no Acre -, muitas entidades ambientalistas de atuação nacional passaram a adequar seu discurso a algo que não se referisse exclusivamente à defesa do meio ambiente, mas que também ressaltasse a importância de culturas tradicionais e de povos que, historicamente, haviam estabelecido uma relação harmoniosa com a natureza (Alonso et.al, 2007).

agricultores, ribeirinhos e povos rurais que dependiam dos recursos da floresta para sobreviverem.

Entretanto, a iminência de uma barragem sobre o rio Ribeira do Iguape fez com que os dois grupos superassem suas desavenças históricas e se aproximassem no início da década de 1990. De um lado, os ambientalistas já representavam um dos grupos mais coesos, organizados e de maior peso político na região²⁰³. Estima-se que mais de 30 entidades de proteção ao meio ambiente – em sua maioria ONGs sediadas em São Paulo – atuavam no Vale do Ribeira em meados dos anos 1980 (Carril, 1995:156). Do outro lado, as comunidades remanescentes de quilombo passaram a se destacar nos anos 1990, emergindo como novo grupo político na região. Em 1991, foi fundado o Movimento dos Ameaçados por Barragem do Vale do Ribeira (Moab), cujas principais lideranças eram as irmãs pastorinhas e membros das recém-criadas associações quilombolas de Eldorado e Iporanga²⁰⁴.

Em 1994, foi formado o Movimento Pró-Ribeira, mediante um consórcio entre o Moab, a CPT e entidades ambientalistas do Vale (Carril, 1995:169). No mesmo ano, foi fundado em São Paulo o Instituto Socioambiental (ISA), que incorporou diversos ativistas na área do meio ambiente que já vinham atuando no Vale desde os anos 1980²⁰⁵. Unidos sob a bandeira do *desenvolvimento sustentável* e do *socioambientalismo*, as comunidades negras rurais e os defensores do meio ambiente formaram uma coalizão que dura até hoje, e cuja expressividade se comprova pelos mais de 20 anos de luta bem sucedida contra a construção da barragem de Tijuco Alto.

Esta luta não apenas serviu para ampliar, aprofundar e diversificar as *redes de mobilização* entre os quilombolas e outras entidades civis, como também estimulou uma sensível transformação no panorama político do Vale do Ribeira, a qual recolocaria os remanescentes de quilombo no centro das principais disputas e negociações políticas da região a partir dos anos 1990.

²⁰³ Dentre as principais e mais antigas entidades ambientalistas atuantes no Vale do Ribeira estão: a Fundação SOS Mata Atlântica, o Instituto Socioambiental (ISA), a ONG Vitae Civilis e a Fundação Florestal.

²⁰⁴ Arquivo Eaacone/Moab, ano de 1991. Vale mencionar que nesta mesma época foi fundado o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), de abrangência nacional. A fundação ocorreu em 1989, durante o 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens.

²⁰⁵ O ISA foi fundado em 1994 por ativistas que vieram, em sua maioria, do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi). Um dos nomes mais importantes na fundação da nova ONG foi o do biólogo João Paulo Capobianco. Desde a primeira proposta de construção da UHE Tijuco Alto, Capobianco foi um dos opositores mais ferrenhos do projeto, tendo participado do processo que deslegitimou a licença ambiental para a construção da barragem, obtida pela CBA junto à Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo (Consema).

Ademais, a luta contra a barragem funcionou como um novo incentivo para a mobilização tanto dos ambientalistas quanto dos quilombolas. Os ambientalistas enxergaram na aliança com os povos tradicionais uma forma de legitimarem suas reivindicações e defenderem as conquistas obtidas nas décadas anteriores²⁰⁶. Já para os remanescentes de quilombos, a ameaça de Tijuco Alto operou como um “elemento aglutinador” de três lutas, a princípio distintas: a luta pela terra, a luta pela reparação histórica pela discriminação étnico-racial e a luta pela proteção do meio ambiente (Carril, 1995). A ameaça de inundação dos territórios serviu, neste sentido, para unir os habitantes das comunidades remanescentes de quilombo em torno de uma causa comum (Galvanese&Menino, 2005).

4.2. Estruturas de Mobilização

Estratégias e organização da ação coletiva quilombola em São Paulo

Em 1995, a luta contra a barragem de Tijuco Alto havia alcançado um de seus momentos de maior agitação. A Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) obtivera, junto a órgãos estaduais de São Paulo e Paraná, licenças ambientais paralelas para a construção da hidrelétrica. Em resposta, o Moab e as entidades ambientalistas – particularmente motivadas após a realização da Eco-92²⁰⁷ – realizaram diversas manifestações com o objetivo de sensibilizar a população do Vale do Ribeira a respeito dos prejuízos que a barragem traria. Ao mesmo tempo, no plano nacional, aumentavam os debates em torno da regulamentação do artigo 68 da Constituição. À medida que se aproximava a celebração do tricen-

²⁰⁶ Nilto Tatto, coordenador do projeto “Quilombos do Ribeira”, desenvolvido pelo ISA, sustenta que a mobilização das comunidades negras em torno da construção de Tijuco Alto coincidia com as preocupações dos ambientalistas em perderem conquistas obtidas em épocas anteriores. Afinal, a barragem não apenas significaria a inundação de áreas de proteção como impulsionaria um modelo de desenvolvimento pautado na exploração irracional dos recursos naturais do Vale do Ribeira - modelo, este, que se contrapunha àquele postulado pelos ambientalistas. Em segundo lugar, argumenta Nilto, as comunidades quilombolas estavam se reestruturando no início da década de 1990. Isso, de certo modo, foi percebido pelos ambientalistas, que passaram a querer participar desse processo de “criação” de uma identidade “comunitária”, “negra” e “amiga do meio ambiente”. (Entrevista concedida em 03/10/05).

²⁰⁷ Realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, a ECO-92 - ou Rio-92, como também ficou conhecida - foi o título dado à “1ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”. Marco da luta em prol do meio ambiente, a conferência reuniu autoridades e ativistas de todo o mundo empenhados em encontrar possíveis conciliações entre *desenvolvimento* e *preservação ambiental*.

tenário da morte de Zumbi dos Palmares, o apelo da temática quilombola conquistava novos círculos de debate e deliberação²⁰⁸. Concomitantemente, no Vale do Ribeira, comunidades de Eldorado e Iporanga registravam, de forma inédita, seus estatutos de associação de comunidades remanescentes de quilombo.

Esses e outros fatores levaram à formação de uma equipe provisória, cuja principal finalidade era levar adiante a mobilização das comunidades quilombolas que havia começado há quase uma década. Nascida em 17 de junho de 1995 na comunidade de Praia Grande (Iporanga), a “Equipe de Articulação das Comunidades Quilombolas e Negras do Vale do Ribeira” – que pouco mais tarde viria a se chamar “Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira” (Eaacone) – era composta, inicialmente, por 10 membros²⁰⁹. Todos eles haviam participado do nascimento do Moab e estavam diretamente envolvidos nas atividades de conscientização e articulação política dos quilombolas do Vale. Além disso, eles tinham em comum uma longa ligação com a Igreja Católica e com as atividades desenvolvidas por ela nas comunidades rurais da região. A ideia original da Eaacone era servir, ao mesmo tempo, como uma entidade de apoio ao Moab e como uma organização autônoma, legalmente desvinculada da burocracia da Igreja e com maior liberdade para formar alianças, desenvolver projetos e captar recursos. Essa separação burocrática entre a Eaacone e o Moab ocorreu também devido à percepção de que a luta quilombola merecia atenção especial. Embora diretamente relacionada à luta contra as barragens no rio Ribeira, considerava-se que a mobilização em torno de direitos e políticas para os povos remanescentes de quilombo tinha vida própria, e deveria ser monitorada por uma organização autônoma, de cunho permanente e que se dedicasse exclusivamente à defesa dos interesses quilombolas²¹⁰.

De 1995 e 2008, os trabalhos da Eaacone se expandiram consideravelmente. Nascida para atender às demandas dos quilombolas de Eldorado e Iporanga, a entidade passou a representar comunidades de vários outros municípios. Nos últimos anos, ela também tem servido como o ponto de apoio da Coordenação Estadual dos Quilombos de São Paulo, organização ainda em forma-

²⁰⁸ Ver capítulo 3.1, “fase 2”. Consultar, também, Arruti (2002).

²⁰⁹ Eram eles: Antônio Carlos Nicomédes, Benedito Alves da Silva, José Rodrigues da Silva, Antônio Benedito Jorge, as irmãs Ângela Biagioni e Sueli Berlanga, Sonia Pereira, Ivo dos Santos Fiúza e outras duas pessoas cujos nomes não constam nos arquivos.

²¹⁰ Entrevistas com: Antônio Carlos Nicomédes (08/06/2009), irmã Ângela Biagioni e Benedita Flólido da Costa (03/10/2007), Francisco de Sales Coutinho (06/09/2007); e também: exercício participativo com membros do Moab, em 16/08/2005.

ção. Após 13 anos de existência, a Eaacone diversificou suas atividades, ampliou sua rede de alianças com outras entidades civis e passou a atuar em inúmeras frentes de representação política. Por isso, acompanhar sua trajetória organizacional é certamente um bom indicador de como se constituiu – e continua se estruturando – o movimento social quilombola no Estado de São Paulo. Embora tal movimento não se restrinja à entidade em questão, não há como negar que ela seja um ponto de partida apropriado para entendermos como as *oportunidades políticas* para a mobilização em torno da temática quilombola – que surgiram nos planos nacional e local desde o final da década de 1980 – têm sido aproveitadas e reelaboradas por atores e *estruturas de mobilização* específicos.

Para dar cabo desta evolução organizacional, proponho uma análise sobre três tópicos complementares: 1) a *organização interna* da Eaacone; 2) a sua *organização externa*; e 3) a *administração de incentivos* responsáveis pelo recrutamento de novos apoiadores e pela adesão contínua dos presentes membros às atividades e bandeiras sustentadas pelo movimento social quilombola.

4.2.1. Organização interna

Apesar de existir desde 1995, foi somente em 2004 que a Eaacone teve seu estatuto registrado em cartório na qualidade de “associação civil de direito privado, de caráter sócio-econômico-político-cultural, sem fins lucrativos e de duração indeterminada”²¹¹. De acordo com o estatuto, a estrutura administrativa da Eaacone está dividida em três instâncias:

- **Assembléia Geral:** instância máxima, formada pelos membros regulares com direito a voto. É a Assembléia quem elege a Diretoria e o Conselho Fiscal, delibera sobre os principais assuntos da entidade, aprova o orçamento anual, estabelece o valor das mensalidades, aprova os relatórios periódicos, autoriza ou proíbe parcerias com entidades externas e decide sobre a entrada de novos sócios e sobre a permanência de membros inadimplentes ou que tenham infringido as regras de conduta da organização.
- **Diretoria:** composta de um presidente, um vice, o 1º e 2º secretários, e o 1º e 2º tesoureiros. A diretoria é eleita pela Assembléia Geral para mandatos de três anos com a possibilidade de reeleição de seus membros. Ela é responsável por preparar o plano anual de atividades, por aprovar o regimento interno, por contratar e demitir eventuais

²¹¹ Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas Ângelo Muniz Filho - Comarca de Eldorado (SP). Estatuto registrado sob o número 091v.x (Livro de registro de pessoas jurídicas), de 24/09/2004.

funcionários e por executar os projetos previstos na reunião de planejamento que ocorre no início de cada ano.

- **Conselho Fiscal:** formado por 3 membros com mandatos de 3 anos. Assim como a Diretoria, o Conselho é eleito pela Assembléia Geral. Sua incumbência é fiscalizar os gastos da Eaacone, reportá-los à Assembléia Geral e aconselhar a Diretoria no que diz respeito a assuntos financeiros.

Por fim, o estatuto estabelece que, para se tornar **membro** da Eaacone, é preciso ser morador de uma comunidade remanescente de quilombo ou comprovar um envolvimento concreto e de longo prazo com uma ou mais comunidades no Estado de São Paulo²¹². Os membros podem ser de dois tipos: sócio-fundador ou sócio-efetivo. Ambos têm igual direito a voto. Por fim, todos os membros devem estar em dia com as suas obrigações financeiras, pagando regularmente a mensalidade estabelecida pela Assembléia Geral.

Apesar de relativamente recente, o estatuto apenas oficializou a estrutura administrativa que a Eaacone já possuía desde seu nascimento²¹³. O que de fato mudou desde 1995 não foi propriamente a estrutura física ou burocrática da Eaacone – muito embora algumas mudanças tenham sido feitas para abarcar a expansão e da entidade. As principais transformações referem-se à diversificação das atividades, ao aprimoramento de seus canais de comunicação e à ampliação do seu corpo de apoiadores e membros. Para entendermos como isso vem ocorrendo, é preciso identificar e analisar as principais atividades realizadas pela Eaacone desde seu nascimento:

1. Identificação de novas comunidades quilombolas - Esta é possivelmente a atividade que mais caracterizou os trabalhos da Eaacone ao longo dos anos. Estima-se que das 67 comunidades que hoje reivindicam o status de “remanescente de quilombo” na região do Vale do Ribeira, ao menos 60 foram identificadas pela primeira vez pela equipe de articulação²¹⁴. Há registros, inclusive, de comunidades de outras regiões de São Paulo – bem como do Estado do Paraná – que passaram a se autodenominar “quilombolas” somente após o contato com a Eaacone.

²¹² Estatuto, capítulo II, artigo 7º.

²¹³ Conversas com irmã Sueli Berlanga (maio de 2009).

²¹⁴ Sidney Silva (Itesp) - declaração feita em 17/08/2005. Ver também “Agenda Socioambiental Quilombola ISA” (Tatto&Santos, 2008:10).

Basicamente, a identificação de quilombos se dá a partir de visitas feitas por membros da equipe a comunidades rurais que apresentem indícios de serem descendentes de antigos agrupamentos de escravos. O contato ocorre tanto por iniciativa da própria entidade, quanto a pedido das comunidades, que normalmente requerem auxílio jurídico e político para iniciarem os processos de reconhecimento e titulação de terras junto aos órgãos governamentais responsáveis. Durante as visitas, os membros da Eaacone apresentam seu trabalho, informam os habitantes das comunidades sobre os trâmites do processo de reconhecimento e orientam a comunidade a formalizar sua associação quilombola. Devido ao vínculo histórico da Eaacone com a Igreja Católica, é também muito comum a celebração de pequenas missas e atos religiosos durante as visitas. A declaração a seguir, feita pela irmã Ângela Biagioni, oferece um bom exemplo de como normalmente se dão as atividades de identificação. No caso, a irmã recorda a primeira visita feita à comunidade de Morro Seco - localizada entre os municípios de Juquiá e Iguape:

“Primeiro, o pessoal lá em Iguape dizia: ‘ah, eu acho que lá é quilombo, porque só tem negro’. Então, a gente [Carlos Nicomedes, Ângela Biagioni e Sueli Berlanga] pegou o mapa, pegou o carro e foi lá ver. Mas a gente não conhecia ninguém. Então a gente chegou, sentou com o pessoal, se apresentou, conversou um pouco sobre a vida e as carências da comunidade... Geralmente a gente aproveita algum momento em que esteja ocorrendo alguma atividade ligada à Igreja Católica – uma missa, uma quermesse, uma festa da comunidade. Nesses momentos a gente tem mais facilidade; mais acesso.” (...) “Então você chega, conversa, faz amizade, coloca a proposta da Eaacone; explica o que é uma comunidade quilombola. E a gente avalia se eles [moradores da comunidade visitada] estão mesmo dispostos a se identificarem como quilombolas. Eles querendo, aí você faz duas, três, até dez visitas. Depende da comunidade. Tem comunidade que adere logo, porque é bem organizada. Mas tem comunidade que leva um ano, dois anos. Tem outras que ficam sem se comunicar por anos e depois telefonam falando ‘ah, vocês vieram aqui há 4 anos, e só agora que a gente tá entendendo essa história de quilombo e estamos achando que vale a pena’. Esse trabalho de identificação é demorado, porque é tudo muito novo pra todo mundo. Mas até hoje, a Eaacone nunca errou! Todas as comunidades que a gente achou que era quilombo, no fim eram quilombos mesmo.”²¹⁵

É importante que se reconheça que, oficialmente, não é a Eaacone quem identifica as comunidades. Afinal, de acordo com a atual legislação, o processo de identificação deve ser feito pelos próprios quilombolas, respeitando o critério

²¹⁵ Entrevista com a irmã Ângela Biagioni (27/07/2008).

da autodefinição²¹⁶. Em todo caso, como bem ilustra o trecho acima, em muitas ocasiões é a equipe de articulação que apresenta e explica à comunidade os passos do processo de identificação para que esta se estruture e lute por seus direitos. Em outros tantos casos, a Eaacone, após identificar novas comunidades passíveis de receberem o título de “remanescentes de quilombo”, as indica para órgãos como o Itesp, o Incra ou a Fundação Palmares, para que estes, então, iniciem o processo de titulação²¹⁷.

Os relatórios anuais da Eaacone indicam que ela realizou “visitas de identificação” em 51 comunidades, de 20 municípios distintos, desde 1995. Antes disso, há registro de encontros semelhantes realizados por membros da Eaacone quando estes ainda atuavam pelo Moab. De 1986 (ano em que as irmãs pastori-nhas iniciaram seu trabalho no Vale) a 1994 (ano anterior à fundação da Eaacone), a equipe visitou 19 comunidades rurais com o objetivo de identificá-las como remanescentes de quilombo e informá-las acerca dos processos de titulação e reconhecimento²¹⁸. Vale notar que, atualmente, todas essas comunidades se autodenominam quilombolas, e todas elas iniciaram processos de reconhecimento junto ao estado.

²¹⁶ Decreto 4.887/2003, respeitando a Convenção 169 da OIT.

²¹⁷ Sidney Santana e Silva, responsável pelos trabalhos do Itesp na regional do Vale do Ribeira, afirmou que “normalmente o Itesp trabalha com comunidades que já se organizaram e que enviam o pedido de identificação. E, na grande maioria dos casos, essas comunidades foram identificadas, primeiramente, pela Eaacone. Quando o Itesp começou a trabalhar com os quilombos do Vale, por volta de 1998, a ajuda a Eaacone e as informações que eles nos deram sobre as comunidades do Vale do Ribeira foram fundamentais. Sem a Eaacone, teríamos demorado muito mais para identificar as comunidades e suas demandas.” (entrevista em 17/08/2005).

²¹⁸ Para uma análise mais precisa dos dados levantados a partir dos documentos da Eaacone, ver **Anexo 4.2.1.**

O gráfico acima reforça a impressão de que a identificação de comunidades tem sido uma atividade desempenhada regularmente pela Eaacone ao longo de sua existência. Embora haja uma sensível variação anual, é evidente que atividades deste tipo foram realizadas em praticamente todos os anos desde 1986. É verdade que essas visitas de identificação cresceram de modo contínuo até atingirem um ápice em 1998. Depois disso, observa-se que o número de comunidades identificadas ou visitadas pela primeira vez diminuiu. Isso é até certo ponto esperado, uma vez que, após estabelecido o primeiro contato com a comunidade, a Eaacone passa a realizar outros tipos de atividades junto a elas, tais como encontros de formação, serviços de assessoria jurídica, entre outros trabalhos que envolvem um relacionamento de longo prazo entre a equipe e a comunidade em questão.

A análise dos relatórios e arquivos da Eaacone revela, ainda, que este fenômeno é bastante frequente: primeiro, membros da equipe visitam a comunidade, apresentam seus objetivos, explicam a importância da luta quilombola e esclarecem as etapas do processo legal para a obtenção dos títulos de terra coletivos. Em seguida, a equipe passa a fazer visitas regulares à comunidade, por meio das quais vai se fortalecendo o elo entre a ela e a Eaacone. Nesses encontros, além de prestar auxílio jurídico aos moradores, os membros da equipe realizam atividades de formação política de lideranças locais, além de debates e palestras que visam informar os habitantes acerca de vários assuntos – as barragens no rio Ribeira, as políticas e direitos para os povos quilombolas, etc. Num terceiro momento, a comunidade, inicialmente isolada e desmobilizada, passa a se estruturar na medida em que segue as orientações da Eaacone e participa de suas atividades. Por fim, a comunidade, uma vez organizada, tende a participar de maneira mais sistemática de outras atividades promovidas pela Eaacone, tais como as reuniões internas da organização, os encontros anuais e, sobretudo, de eventos externos, como marchas, protestos e abaixo-assinados. Ou seja, se no início a comunidade é auxiliada pela equipe de articulação, no decorrer dos anos ela tende a compartilhar cada vez mais os ideais e lutas do movimento social encabeçado pela Eaacone.

Segundo diversas testemunhas, são raros os casos de comunidades identificadas pela Eaacone que não seguem este percurso: da “identificação” à “estruturação administrativa interna” à “adesão à mobilização política da Eaaco-

ne”²¹⁹. Além disso, é interessante perceber que a trajetória de expansão da Eaacone segue basicamente este mesmo percurso. Isto é, à medida que inicia os trabalhos de formação e articulação política com as comunidades já identificadas, a equipe de articulação se lança para identificar novas comunidades, em locais cada vez mais distantes. E uma vez estabelecido o contato com uma comunidade de um novo município, abrem-se as portas para um trabalho de longo prazo com outros quilombos próximos. E assim a Eaacone progride sucessivamente, conforme ilustra a figura da página seguinte.

A Figura 4.2.1 mostra o número de comunidades quilombolas identificadas e visitadas pela Eaacone em cada município para os anos de 1991, 1999 e 2009²²⁰.

²¹⁹ A declaração seguinte, feita pela irmã Ângela Biagioni, é particularmente ilustrativa do “percurso” a que me refiro: “Quando tem algum evento, por exemplo, contra as barragens ou que tenha relação com a terra e com a vida das comunidades ribeirinhas, essas comunidades que já estão trabalhadas [sic] pela Eaacone ficam muito mais fácil de organizar. Num instantinho você mobiliza o pessoal para a luta.” (Entrevistada em 27/07/2008).

²²⁰ Considerei apenas as comunidades nas quais a Eaacone continuou seu trabalho após o encontro de identificação. A fonte para a confecção destes mapas foram questionários aplicados a Carlos Nicomedes (presidente da Eaacone desde sua fundação) e Sueli Berlanga. As divisões do mapa correspondem a 4 das 8 regiões administrativas do Itesp no Estado de São Paulo.

Figura 4.2.1

A expansão da Eaacone

1991

1999

2009

LEGENDA

2. Encontros de formação e assessoria jurídica às comunidades - Os encontros de formação diferem sensivelmente das visitas de identificação. Enquanto estas acontecem no momento inicial do contato entre membros de uma comunidade rural e a equipe de articulação, aqueles tendem a ocorrer a partir do segundo ou terceiro encontro.

Antes de mais nada, os habitantes de uma determinada comunidade devem não apenas concordar em iniciar o processo legal de reconhecimento e titulação como precisam se organizar para tal empreitada. É preciso que a comunidade elabore o estatuto de sua associação quilombola e o registre em cartório; é necessário que seus membros estejam em dia com as obrigações da associação e que elejam de forma ampla e democrática os seus dirigentes; é preciso que os habitantes da comunidade determinem quem faz e quem não faz parte da associação. Todos esses passos exigem que a comunidade resolva seus conflitos e desavenças internas – disputas entre famílias, discordâncias em torno de quem deve assumir a direção da associação, dívidas entre membros da comunidade. Mais do que isso, é essencial que a comunidade regularize a situação de eventuais posseiros e terceiros não quilombolas que habitem as terras preteridas pela associação. A história recente dos quilombos do Vale do Ribeira mostra que estes não são pequenos problemas, e que podem levar anos até que eles sejam solucionados. Só então é possível iniciar os processos legais de identificação e reconhecimento.

A grande maioria das comunidades visitadas pela Eaacone e que posteriormente vêm requerer o título de remanescente de quilombo são comunidades rurais pobres, de difícil acesso, desestruturadas política e administrativamente e marcadas por conflitos antigos entre grileiros, posseiros e demais interessados nas terras. Seus habitantes são, na maior parte dos casos, pequenos agricultores, ribeirinhos e pescadores com baixo nível de educação formal e cuja auto estima foi abalada por anos de desamparo do estado e injustiças de toda a sorte (Stucchi, 1996; Sanchez, 2004). Daí o trabalho de assessoria jurídica e formação política da Eaacone ser fundamental neste momento inicial de estruturação dos bairros quilombolas.

Durante os encontros, a equipe de articulação levanta as carências e demandas da comunidade, identifica suas principais lideranças, resgata – de forma participativa junto aos moradores – a história da comunidade e a auxilia nos trâmites para a criação e regulamentação de sua associação quilombola. Va-

le notar que as irmãs pastorinhas, fundadoras da Eaacone, possuem formação na área do Direito e, ao longo dos anos, se tornaram especialistas na legislação referente aos povos remanescentes de quilombo²²¹.

É também nos encontros de formação que os membros da equipe desenvolvem atividades de resgate da auto estima da população local. São organizadas missas, quermesses, pequenos cursos, reuniões recreativas e conversas abertas, nas quais os participantes – de jovens a idosos – são convidados a relembrar eventos passados e tradições da comunidade em que vivem. Em linhas gerais, os encontros de formação seguem o formato das atividades realizadas pelas irmãs pastorinhas desde que chegaram ao Vale e organizaram o “grupo das mulheres”, em meados da década de 1980. Formato este que se assemelha bastante aos dos encontros de mobilização promovidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelas Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) junto a outros grupos rurais oprimidos desde o final do Regime Militar (Navarro, 2002).

À medida que se familiarizam com o trabalho da Eaacone e se estruturam internamente, as comunidades quilombolas tendem a fazer dos encontros de formação eventos mais pontuais e objetivos. As longas conversas sobre a tradição local e o resgate da história e cultura do bairro são gradualmente substituídas por visitas curtas dos membros da Eaacone, nas quais são recolhidas demandas específicas – auxílio jurídico para a implementação de um projeto de desenvolvimento na comunidade, acompanhamento dos trabalhos da associação, apoio para a obtenção de aposentadoria para membros da associação, auxílio para a regularização de uma disputa fundiária envolvendo moradores do quilombo, entre muitos outros casos de ordem pessoal ou particular. Assim, uma vez estabelecido o contato com a Eaacone, os membros da comunidade tendem a procurá-la com maior frequência e para assuntos diversos.

São muito comuns, por exemplo, visitas de moradores dos bairros quilombolas à sede da Eaacone, na cidade de Eldorado. Dezenas de quilombolas procuram a entidade todos os dias em busca de ajudas tão diversas quanto para a abertura de conta em banco, obtenção de crédito para a construção de casa, registro de filhos, auxílio médico, obtenção de documentação, regularização cadastral em programas do governo, solução de pequenas disputas fundiárias, obtenção de aposentadoria e pensões, e uma infinidade de outros auxílios. Segun-

²²¹ A irmã Sueli Berlanga e a dra. Michael Nolan, membros fundadores da Eaacone, possuem formação em Direito.

do o presidente da Eaacone, Carlos Nicomédes, a procura pela entidade cresceu tanto nos últimos anos que teve de ser elaborada uma agenda pela qual ficam estabelecidos os horários de visita e consulta jurídica²²². As irmãs pastorinhas, encarregadas das funções mais burocráticas, passaram a trabalhar dois dias por semana em casa devido à impossibilidade de atenderem a todos os pedidos que lhes são feitos diariamente.

Mas o exemplo mais contundente da ampliação das demandas feitas pelos quilombolas e do seu crescente envolvimento com a Eaacone talvez tenha sido o projeto de implementação de um departamento jurídico na sede de entidade. Em 2003, foi enviado à Sociedade Civil Irmãs de Santa Cruz um projeto que previa a contratação de dois advogados, um coordenador e dois auxiliares jurídicos, em regime integral, para atenderem aos pedidos dos moradores das comunidades quilombolas de região. O orçamento inicial requerido era de R\$54 mil por ano, dinheiro que deveria ser obtido, em parte, por meio de convênio com o Governo do Estado. Rejeitado pelas Irmãs da Santa Cruz, o projeto foi enviado novamente a outras organizações e aguarda financiamento até hoje²²³.

Quando analisamos os arquivos da Eaacone, vemos que, ao contrário do que ocorreu com a atividade de identificação de novas comunidades quilombolas, os encontros de formação e atividades de assessoria jurídica se tornaram mais frequentes desde 1995. Da mesma forma, as reuniões internas – que incluem reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembléia Geral, reuniões de preparação para encontros anuais e eventos externos, ou reuniões em que são discutidos assuntos burocráticos e estratégias de atuação da entidade – também se tornaram mais comuns com o passar dos anos.

²²² Conversa no dia 08/06/2009.

²²³ Arquivos da Eaacone, ano fiscal de 2003.

Gráfico 4.2.2.
Organização interna da Eaacone

O gráfico acima nos dá um sinal importante sobre o processo de evolução organizacional da Eaacone. O que podemos perceber, em primeiro lugar, é que a entidade distribuía de forma equivalente suas principais atividades internas até aproximadamente 1998. Nos três primeiros anos desde sua fundação, a Eaacone se ocupava quase que equitativamente de identificar comunidades, prestar-lhes assessoria jurídica, realizar encontros de formação e realizar atividades internas, como as reuniões da Assembléia e o encontro anual – dos quais falaremos daqui a pouco. Entretanto, de 1999 em diante, percebe-se que o volume de encontros de formação e de serviços de assessoria jurídica aos quilombolas cresceu exponencialmente. Ou seja, a entidade passou a dedicar mais tempo e esforços para atividades de mobilização das comunidades quilombolas e articulação do movimento social liderado por ela. À medida que foi decaindo o número de comunidades identificadas anualmente, foi aumentando o empenho da equipe de articulação em estruturar as comunidades já contatadas de modo a torná-las cada vez mais envolvidas com o movimento social quilombola.

Para se ter uma ideia mais clara desta mudança no *modus operandi* da Eaacone, vale mencionar a reestruturação da entidade promovida por volta de 1998. Neste ano ocorreram 4 reuniões extraordinárias em que foi discutida e elaborada uma nova divisão de tarefas entre os membros da equipe. Os sócios foram divididos em grupos de trabalho municipais, que passaram a se responsabilizar pelas atividades de mobilização, identificação e assessoria nas comunidades de seus respectivos municípios. Cada grupo contava com 2 a 4 pessoas, que

começaram a visitar regularmente os quilombos de sua cidade e a realizar os encontros de formação. A princípio, foram designadas equipes para os municípios de Eldorado, Iporanga, Cananeia, Iguape, Cajati, Registro e Jacupiranga. Posteriormente, outros grupos de trabalho locais foram formados, inclusive em municípios de fora do Vale do Ribeira²²⁴. Com isso, ao invés de uma única equipe atender a todas as comunidades, este trabalho foi distribuído entre grupos com certo grau de autonomia.

Isso certamente ampliou a capacidade da Eaacone de recolher as demandas e reivindicações dos quilombolas, informá-los regularmente sobre seus processos de reconhecimento e titulação e convocá-los para eventos externos (marchas, protestos, seminários, palestras). Esta *racionalização* das atividades e da própria estrutura organizacional da Eaacone pode, além disso, ser relacionada à ampliação do número de atividades de mobilização, articulação interna e formação ocorrida ano a ano – conforme indica o Gráfico 4.1.2. Afinal, atividades deste tipo passaram a ser realizadas, simultaneamente, por equipes distintas.

Ademais, o aumento da frequência das reuniões internas e das atividades de mobilização nos ajuda a entender como se deu o aprimoramento da *comunicação* entre o núcleo da Eaacone (Diretoria, Conselho Fiscal e participantes da Assembléia) e sua base (as associações quilombolas e os moradores das comunidades). Com a nova divisão de tarefas, os grupos locais passaram a ter maior autonomia para transmitir informações e deliberações das reuniões ordinárias aos habitantes das comunidades. Igualmente, a disseminação de eventos, novidades, conquistas e problemas envolvendo comunidades específicas – e, na maioria dos casos, distantes e isoladas – se tornou mais fácil à medida que os agentes locais passaram a mediar a comunicação entre um quilombo e os demais.

Voltaremos ao assunto do aprimoramento da estrutura de comunicação logo adiante. Por ora, vale retomar algumas declarações significativas de personagens fundamentais ao longo de toda a trajetória da Eaacone. Dra. Michael, que assessorou a comunidade de São Pedro durante o caso do assassinato de Carlos da Silva, em 1985, foi uma das pioneiras do trabalho de articulação dos quilom-

²²⁴ No ano de 2003, pela primeira vez foram realizados encontros de formação e assessorial juridical em comunidades de fora do Vale do Ribeira. No caso, foram atendidas as comunidades de Cangume (Sorocaba) e Cafundó (Salto do Pirapora). Ver Anexo 4.2.2.

bos do Vale do Ribeira. Atuante na equipe até hoje, a advogada descreve assim as fases do movimento social quilombola no Vale:

“Antes de 1988, as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira estavam completamente desestruturadas e não havia nenhum envolvimento com outras comunidades de fora do Vale ou com entidades que cuidavam da questão quilombola.” (...) “O primeiro período da mobilização foi, mais ou menos, de 1988 até 1994. Nesta época, o pessoal do Moab fazia a conscientização do povo, [por meio de] visita às comunidades, estudos para resgate da cultura tradicional, formação política, assessoria para a formação das associações. Depois de 1994, veio a Eaacone, e aí os quilombos viraram a ‘bola da vez’. Todo mundo veio para o Vale querendo trabalhar com as comunidades. Mas neste período elas já estavam organizadas. De 1995 pra frente, as comunidades já tinham associação, estatuto e já estavam batendo na porta do estado para pedir os seus direitos.”²²⁵

Benedito Alves da Silva – mais conhecido como “Ditão” – corrobora a opinião da dra. Michael Nolan. Para ele, que também ajudou a fundar a Eaacone, a articulação entre as várias comunidades quilombolas da região se tornou muito mais sólida a partir de 1995. De lá pra cá, afirma Ditão, dois fatos marcantes ocorreram: cresceu o número de comunidades e associações representadas pela Eaacone, e a “conexão” entre as comunidades se tornou bem mais forte. Como exemplo de seu argumento, o líder – que nasceu e ainda vive no bairro de Ivaporunduva (Eldorado) – justifica que, hoje, a equipe de articulação e seus grupos locais monitoram de forma muito mais eficiente os processos de titulação em andamento no Itesp e no Incra. De igual maneira, a equipe está mais atualizada sobre as mudanças no panorama jurídico e institucional que trata da questão quilombola tanto no nível federal quando estadual, e repassa essas informações para as comunidades do Vale com mais agilidade do que costumava fazer há alguns anos²²⁶.

3. Reuniões internas e o Encontro Anual das Comunidades Negras -

Como todo o movimento social, a Eaacone realiza atividades internas regulares de preparação, planejamento e avaliação de seus trabalhos. No caso que nos interessa em particular, essas atividades podem ser divididas em três tipos básicos: as reuniões ordinárias, as reuniões extraordinárias e os encontros anuais

²²⁵ Entrevista com a dra. Michael Nolan (03/09/2008).

²²⁶ Entrevista com Benedito Alves da Silva (12/03/2009).

das comunidades negras. Embora tenham se transformado ao longo dos anos, essas atividades têm sido realizadas desde a fundação da Eaacone.

As reuniões ordinárias, das quais participam representantes dos vários municípios onde a equipe de articulação atua, ocorrem geralmente a cada dois ou três meses, na sede da diocese de Registro. Nelas, além de serem transmitidos informes acerca do andamento dos trabalhos da equipe e dos grupos de trabalho locais, são discutidos assuntos que variam conforme as circunstâncias.

Uma amostra aleatória de atas disponíveis desde 1995 mostra que toda a sorte de temas já foi debatido durante essas reuniões²²⁷: a luta contra as barragens, o problema da terra no Brasil e no Vale do Ribeira, o meio ambiente, a escravidão, as leis e políticas públicas para os quilombos, a discriminação racial, o Catolicismo, a mobilização dos jovens, a redação e divulgação de abaixo-assinados, o estabelecimento de novas parcerias com outras entidades civis e governamentais, a obtenção de políticas, serviços e recursos públicos para quilombos, entre muitos outros assuntos. Ademais, são nas reuniões ordinárias que a Assembléia Geral elege a Diretoria, aprova o orçamento anual e delibera sobre assuntos burocráticos vitais para a sobrevivência da entidade.

As reuniões extraordinárias, por sua vez, são convocadas em ocasiões específicas, em virtude de assuntos que fogem da agenda regular da Eaacone. Por isso mesmo, este tipo de reunião é o que mais nos interessa. Pois são os encontros extraordinários que muitas vezes revelam novidades acerca das estruturas de mobilização e das estratégias do movimento social quilombola.

Ao observarmos a periodicidade e o conteúdo dessas reuniões, dois aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, o número de encontros extraordinários ocorridos a cada ano aumentou substancialmente de 1995 para cá. De acordo com os documentos disponíveis, foram realizados apenas dois encontros deste tipo em 1996; em 2000, o número subiu para 8; e em 2007, houve nada menos do que 14 reuniões além dos 5 encontros ordinários previstos para aquele ano²²⁸. Em segundo lugar, as reuniões extraordinárias passaram a tratar de temas cada vez mais variados no decorrer dos anos. Até 1997, basicamente todos os encontros desse tipo abordavam a participação da Eaacone em eventos de outras entidades – na maioria dos casos, atividades religiosas promovidas pela I-

²²⁷ Não utilizei nenhum método específico para analisar as atas das reuniões ordinárias. Somente li atas de todos os anos (de 1995 a 2008) e teci meus comentários sobre os assuntos gerais de que tratavam as reuniões.

²²⁸ Ver **Anexo 4.2.2**

greja Católica. Salvo um ou outro caso excepcional, as reuniões extraordinárias tratavam ainda de assuntos que – por falta de tempo ou quorum – não haviam sido debatidos nas reuniões regulares. Outras reuniões extraordinárias, ainda, foram convocadas para tratar de acontecimentos pontuais, como o falecimento de um sócio ou alguma emergência numa determinada comunidade.

A partir de 1997, porém, este quadro se modifica. Em 1996, a Eaacone passou a fazer parte do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira (CBH-RB)²²⁹. O comitê é de relevância especial para os quilombolas e para a Eaacone, pois este é um dos poucos espaços institucionais em que o tema da construção de barragens sobre o rio Ribeira é discutido de forma ampla por representantes do estado e da sociedade. Além disso, o CBH-RB gere recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), que são destinados a projetos de desenvolvimento socioeconômico na região. De modo a atender às exigências do comitê e aproveitar este espaço de maneira efetiva, a Eaacone passou a realizar reuniões extraordinárias para discutir estratégias de ação e projetos a serem propostos para o Fehidro.

Além da participação no CBH-RB e em outras instituições participativas, a Eaacone passou a promover eventos envolvendo comunidades quilombolas do Vale e de outras regiões do Estado. Em 2003, foi organizado o “1º Encontro das Comunidades Negras de Cananéia”, evento que se repetiu em 2005, 2006 e 2008. Em 2005, foi a vez de Iporanga realizar seu primeiro encontro de comunidades negras, o qual também foi projetado pela equipe de articulação. De volta a 2003, foi neste ano que a Eaacone realizou o primeiro “Encontro da Juventude Quilombola de São Paulo”²³⁰, que contou com a participação especial do Frei Davi e de quilombolas de outras regiões paulistas. Nesta mesma época, ocorreram encontros extraordinários nos quais se discutiu, pela primeira vez, a implementação da Comissão Estadual dos Quilombos de São Paulo²³¹.

Todas essas novas atividades exigiram que a Eaacone promovesse um número maior de reuniões internas, por meio das quais ela poderia se preparar

²²⁹ O CBH-RB é um órgão deliberativo intermunicipal que discute temas relacionados ao desenvolvimento regional e ao uso sustentável dos recursos hídricos da bacia do Ribeira. Ele é formado por representantes de três setores: a) membros das 22 prefeituras paulistas cujos territórios se sobrepõem à bacia hidrográfica, b) profissionais vinculados a órgãos técnicos do Estado de São Paulo (Dae, Sabesp, universidades estaduais, entre outros) e c) representantes da sociedade civil local. Devido à visibilidade que adquiriram desde o final da década de 1980, as associações de remanescentes de quilombo asseguraram cadeiras cativas no CBH-RB.

²³⁰ Registro, 26 e 27 de julho de 2003.

²³¹ Reunião de Planejamento, 7 de fevereiro de 2003.

para atuar em espaços distintos, interagir com atores externos cada vez mais variados e dar conta de uma gama muito mais ampla de tarefas e responsabilidades. Dada a finalidade preparatória dessas reuniões extraordinárias, as quais foram se tornando mais comuns no decorrer dos anos, a própria natureza das atividades internas da Eaacone foi se modificando. Mais e mais, a pauta das reuniões passou a abordar aspectos como a “estratégia” do movimento social, os “ganhos” e “perdas” - ou “*payoffs*” - da participação em certas esferas de negociação e a necessidade do movimento de “agir de forma coesa, integrada e racional”. As reuniões da Eaacone foram gradualmente deixando de lado o tom religioso e os momentos de “mística” que caracterizaram suas primeiras atividades. No lugar desta atmosfera de celebração e confraternização, foram emergindo debates mais pragmáticos em torno das formas e mecanismos pelos quais a entidade poderia expandir sua influência política não apenas no Vale do Ribeira como, também, em outras regiões do Estado. Sobretudo a partir de 2003, documentos internos revelam uma preocupação crescente (em especial da Diretoria da Eaacone) em garantir a sustentabilidade financeira da entidade, em gerir as tarefas de mobilização de maneira continuada e progressiva e em estabelecer redes de colaboração estratégicas com outras entidades civis. Termos como “estratégias de luta”, “interesses políticos” ou “formas de negociação” se tornaram mais comuns nas correspondências, atas e relatórios da Eaacone.

Mas se a periodicidade e o conteúdo das reuniões extraordinárias revelam apenas de forma sutil as transformações por que passou a Eaacone, uma outra atividade interna nos oferece uma visão mais nítida deste processo.

Todos os anos, desde 1995, a Eaacone realiza o “Encontro Anual das Comunidades Negras”. O “Encontrão”, como é carinhosamente chamado, acontece no mês de novembro, numa data próxima ao Dia da Consciência Negra²³². Esta é, possivelmente, a atividade que mais identifica a equipe de articulação e que foi responsável por dar a ela a visibilidade que tem hoje. Em linhas gerais, o Encontrão é um momento de celebração religiosa, confraternização e reflexão, no qual são realizadas atividades recreativas, missas, seminários e debates abertos assessorados pelos membros da Diretoria da Eaacone e/ou por convidados especiais. Os encontros duram, em média, dois dias e contam com a presença de moradores das várias comunidades quilombolas que compõem a equipe de articulação.

²³² Feriado nacional celebrado em 20 de novembro, data da morte de Zumbi dos Palmares (1695).

Observando a lista de presença e o tema de cada encontro anual, constatamos uma clara mudança tanto na estruturação interna quanto na orientação política da Eaacone. Em primeiro lugar, o número de comunidades quilombolas presentes nos encontros anuais tem aumentado a cada ano, como indica o Gráfico 4.2.3:

Gráfico 4.2.3.
Comunidades presentes nos Encontros Anuais

Pelo gráfico, notamos que não só o número de comunidades presentes no Encontro cresceu, como a representatividade do evento aumentou. Em 1995, membros de 16 comunidades de apenas 4 municípios do Vale do Ribeira assinaram a lista de presença. No ano 2000, já eram 9 os municípios representados e 39 as comunidades presentes. Sete anos mais tarde, o Encontro reuniu remanescentes de quilombo de nada menos que 20 cidades diferentes e 75 comunidades do Estado de São Paulo. Dessas, 14 estão localizadas fora do Vale do Ribeira²³³.

No entanto, o que o gráfico não revela é que os encontros anuais da Eaacone também passaram a contar com a presença de grupos cada vez mais distintos. Desde 1997, tornou-se comum a participação de comunidades indígenas, a princípio do Vale do Ribeira e, posteriormente, de outras regiões. Professores, acadêmicos e funcionários de órgãos do governo como a FCP, o Incra, o Itesp, a Seppir e o Ministério Público Federal também compareceram com maior frequência, assim como representantes do Movimento Negro, do MST, do MAB e

²³³ Ver: Anexo 4.2.1

de diversas ONGs ambientalistas²³⁴. A popularidade do Encontro cresceu tanto que, em 2000, a Diretoria da Eaacone decidiu não convidar “entidades externas” para participarem do evento, pois elas acabavam monopolizando os debates e atividades²³⁵.

Não há dúvida de que encontros maiores e com a presença de representantes de comunidades cada vez mais distantes exigiram da Eaacone estruturas de mobilização mais versáteis. Foi preciso organizar os encontros com maior antecedência, garantir maiores recursos, comunicar os convidados de forma mais eficiente e fazer um planejamento logístico mais complexo, de modo a garantir o transporte, a alimentação, a acomodação, a segurança e o mínimo de conforto para um grupo cada vez mais numeroso e heterogêneo.

O tema e a dinâmica do Encontro também tiveram de se adaptar à diversidade crescente de seus participantes. Nos primeiros encontros, prevaleceram temas relacionados à valorização da cultura afro-brasileira e ao resgate da auto estima entre os povos remanescentes de quilombo. Esses encontros foram assessorados, em sua maioria, por religiosos, e sua agenda esteve marcada por atividades de celebração, trocas de experiência e confraternização. Aos poucos, porém, este panorama se transformou. Em 1997, por exemplo, o convite para o Encontro Anual dizia: “Globalização não é universalização de direitos - globalização x minorias, pobres e excluídos”. Assessorado pela antropóloga Lourdes Carril, o evento serviu de palanque para diversas lideranças políticas²³⁶, que criticaram a lentidão do Governo Federal nos processos de regularização fundiária dos quilombos, atacaram o empresário Antônio Ermírio de Moraes (dono do grupo Votorantin) por insistir na construção de Tijuco Alto e condenaram o então recente massacre em Eldorado dos Carajás (Pará). Em 1999, o encontro anual teve um outro enfoque, diferente da orientação religiosa dos primeiros encontros e do cunho político-ideológico do evento de 1997. Com o tema “os direitos dos remanescentes de quilombo no Brasil e os processos de titulação de terras”, este Encontro foi marcado por seminários técnicos e esclarecimentos sobre os processos de reconhecimento e titulação de territórios quilombolas.

²³⁴ Há registro dessas entidades nos encontros de 1997, 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 e 2008. *Ver anexo.*

²³⁵ Comunicado interno, assinado por Elida em 28 de agosto de 2000.

²³⁶ Várias entidades civis, movimentos sociais e ONGs ligados à causa negra estiveram presentes no Encontro de 1997 (e.g. Geledés, MNU, Djumbay, entre outras). Inclusive de vereadores de São Paulo ligados à causa negra - em especial, Simão Pedro - discursaram no evento.

Mas foi de 2002 em diante que o Encontro Anual das Comunidades Negras assumiu de vez seu caráter político. Foram convidados palestrantes que debateram temas como a inserção do negro no mercado de trabalho, as barreiras impostas pelo sistema educacional aos afro-brasileiros e a importância da mobilização política dos jovens quilombolas. Em 2004, o orçamento do Encontro ultrapassou os R\$10 mil, valor cinco vezes maior do que aquele gasto no primeiro encontro²³⁷. O evento teve como pauta principal a criação da Coordenação Estadual dos Quilombos de São Paulo. Participaram lideranças negras nacionais, representantes de órgãos do estado e lideranças quilombolas dos Estados do Pará, da Bahia e do Maranhão. Em 2005, pela primeira vez, a Eaacone alterou o título do Encontro, que passou a se chamar “Encontro Anual das Comunidades Negras e Indígenas do Estado de São Paulo”. Para este evento, que pela primeira vez durou três dias, foram fretados 26 ônibus para atender 11 municípios. O encontro terminou com uma marcha de 1.500 pessoas pela cidade de Registro e com a assinatura de um abaixo-assinado que exigia maior atenção do estado às comunidades tradicionais e a revogação do pedido de licenciamento ambiental da hidrelétrica de Tijuco Alto.

4.2.2. Organização externa

Essas variações na dinâmica interna da Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras do Vale do Ribeira nos permitem distinguir *ciclos*²³⁸ mais ou menos delineáveis ao longo de seu desenvolvimento. Até meados dos anos 1990, suas principais atividades estavam voltadas para a identificação de comunidades rurais marginalizadas, as quais, após reestruturadas, viriam requerer os benefícios públicos destinados aos povos remanescentes de quilombo. Neste período embrionário, procurou-se assessorar os habitantes dessas comunidades para que superassem antigos conflitos internos, desavenças locais e traumas decorrentes de anos de isolamento geográfico, político e econômico. Foi também durante este contato inicial que moradores de diferentes quilombos do Vale do Ribeira tiveram a oportunidade de se reencontrarem, trocarem experiências e fixarem os alicerces de uma luta política coletiva. Durante este ciclo original, tanto a equipe quanto os quilombos priorizaram a articulação política e

²³⁷ O evento foi financiado com ajuda da Seppir.

²³⁸ O ideia de “ciclo”, neste trecho, deve ser pensada sob a ótica de Charles Tilly (1978). Ver **Capítulo**

2.3.

administrativa das comunidades recém identificadas e a rotinização de um canal contínuo de comunicação entre elas.

Passada esta fase inicial introspectiva, o movimento social quilombola aproveitou-se das redes interna de mobilização previamente constituídas para assumir uma postura mais pró-ativa. Aos poucos, as comunidades assistidas passaram a colaborar de maneira mais sistemática com o trabalho de mobilização política da Eaacone, o que permitiu à entidade expandir sua área e seu foco de atuação. Foram designados grupos de trabalho municipais, multiplicaram-se as reuniões internas e, ao que tudo indica, a comunicação entre as comunidades e o núcleo executivo da equipe de articulação se tornou muito mais frequente – assim como se estreitou o contato entre comunidades distantes e anteriormente desvinculadas. Com o passar dos anos, a Eaacone se reorganizou para dar conta de responsabilidades e tarefas cada vez maiores e mais diversas: identificar comunidades, assessorá-las em inúmeros aspectos jurídicos e representar um número crescente de quilombos perante as autoridades públicas.

Este processo de *exteriorização* e *racionalização*, que marcou a trajetória organizacional do movimento social quilombola em São Paulo, pode ser melhor compreendido quando olhamos para uma outra série de tarefas promovidas pela Eaacone: suas atividades *externas*. Além das visitas de identificação, dos encontros anuais e das reuniões internas, a equipe realiza uma série de atividades nas quais interage com outros atores civis e agentes estatais. E é por meio dessas interações que a Eaacone define suas posições políticas, negocia, avalia e recria seus interesses e galga novos espaços em campos de poder habitados por atores exógenos locais, regionais e nacionais.

Como veremos, a organização externa da Eaacone – de modo equivalente ao que ocorreu com a sua organização interna – se tornou mais robusta, dinâmica e eficaz com o passar do tempo. A entidade possui hoje um leque de alianças consideravelmente mais amplo do que aquele que tinha há 14 anos. Além disso, ela atua em diversas frentes de representação política e executa, com maior periodicidade, atos de reivindicação, negociação e enfrentamento perante as várias instâncias de Governo.

Para entendermos como vem se dando este processo, sugiro analisarmos dois grupos de atividades externas: a) o estabelecimento de parcerias e a ampliação da rede de colaboração com outras entidades civis e b) os mecanis-

mos de representação política utilizados pela Eaacone no seu relacionamento com o estado.

4. Parcerias e redes de colaboração com outras entidades civis - Historicamente, foram as irmãs pastorinhas que estabeleceram o primeiro contato amistoso com as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira. Antes delas, nenhuma entidade havia trabalhado em parceria com os quilombos, e as experiências que eles tiveram com agentes externos haviam sido, via de regra, bastante conflituosas. Devido a este vínculo histórico entre a Igreja e as comunidades, e entre a Igreja e a Eaacone, existe até hoje uma espécie de acordo tácito entre a equipe de articulação e as associações quilombolas. Em linhas gerais, este acordo determina que as comunidades não devem estabelecer parcerias prolongadas com entidades externas – ONGs, fundações, movimentos sociais, empresas, universidades, etc. – sem antes consultar a Eaacone²³⁹.

Tal peculiaridade nos interessa por dois motivos. Em primeiro lugar, a centralização das atividades externas na Eaacone nos permite rastrear com algum grau de confiabilidade os laços estabelecidos por quilombos e atores exógenos ao longo dos anos. Em segundo lugar, uma análise diacrônica dessas alianças pode elucidar variações tanto nos interesses, estratégias e objetivos políticos da Eaacone quanto nas suas estruturas de mobilização. A cada nova parceria, a equipe passa a ter acesso a uma nova gama de recursos, informações e opiniões, os quais tendem a repercutir na sua dinâmica de atuação. Ademais, ao unir-se com outras organizações, o movimento adquire novos canais que o permitem amplificar suas demandas e potencializar a consecução de seus principais objetivos políticos.

O primeiro registro de participação de um membro da Eaacone em eventos de outras entidades data de novembro de 1995, quando a equipe foi convidada a participar do “I Encontro Nacional de Comunidades quilombolas”²⁴⁰. Na ocasião, foi tirada uma comissão provisória nacional que pouco mais tarde originaria a Coordenação Nacional dos Quilombos (Conaq). Dois membros da Eaacone foram eleitos para comporem a comissão e, desde então, o contato entre os quilombos do Vale do Ribeira e de outros locais do Brasil se tornou muito mais frequente. Se até então a Eaacone havia sido responsável por trabalhos de

²³⁹ Entrevista realizada por Carolina Galvanese (NCD/CEBRAP) com José Rodrigues da Silva (03/10/2007).

²⁴⁰ Brasília, 17 a 20/11/1995.

mobilização local e por serviços pontuais de assessoria jurídica, a partir deste momento ela passou a ser o principal ponto de referência do movimento quilombola nacional no Estado de São Paulo²⁴¹. Esta aproximação de líderes de outros Estados permitiu, ainda, que a Eaacone acompanhasse mais sistematicamente os debates em torno da questão quilombola ocorridos tanto no nível estadual quanto federal. Por um lado, a equipe passou a fazer parte da rede de mobilização comandada pela Conaq, o que lhe permitiu ter acesso a uma gama mais ampla de informações. Por outro, a Eaacone se tornou responsável por atualizar outros quilombos do país sobre acontecimentos no âmbito paulista.

Esta parceria entre os quilombos de São Paulo e de outros Estados só viria a se intensificar nos anos seguintes. À medida que ganhavam vulto as discussões sobre a regulamentação do artigo 68 da Constituição, passeatas, marchas e manifestações promovidas pela Conaq tornaram-se mais comuns²⁴². Em 2000, por exemplo, 26 moradores de diferentes quilombos de São Paulo, representados pela Eaacone, participaram do 2º Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas²⁴³. Igualmente, o comparecimento de representantes do movimento nacional nas atividades da equipe de articulação do Ribeira aumentaram, a exemplo do Encontro anual.

Em 1996, como vimos anteriormente, a Eaacone passou a fazer parte do Comitê da Bacia Hidrográfica do Vale do Ribeira. Esta nova frente de atuação merece destaque por uma série de motivos. Primeiro, ela inaugurou um ciclo de expansão da Eaacone que, ao priorizar a participação em fóruns institucionais consultivos e deliberativos, acabou ampliando não só a sua rede de aliados locais como a visibilidade de suas lutas e reivindicações²⁴⁴. Segundo, a atuação regular no CBH serviu para estreitar a parceria que já vinha se consolidando, des-

²⁴¹ Os dois membros da Eaacone eleitos para a comissão nacional provisória foram Setembrino da Guia Marinho, morador da comunidade de Ivaporunduva (Eldorado), e Vandir de França, da comunidade de São Pedro (Iporanga). Além de participarem das reuniões subsequentes da Conaq, os dois ficaram responsáveis por transmitir aos quilombos de São Paulo as deliberações da assembléia nacional (arquivos Eaacone/Moab, pasta de 2001). Quanto à importância da Eaacone como base de apoio da Conaq no cenário paulista, tomo por base as declarações de Oriel Rodrigues (entrevista concedida em 03/04/2009) e de Laura dos Santos, liderança do quilombo do Campinho da Independência (Paraty, RJ) com quem conversei entre os dias 16 e 18 de abril de 2007 (“II Workshop Territórios Quilombolas”, realizado em Recife).

²⁴² Costa (2008).

²⁴³ Salvador, BA, 29/11 a 03/12/2000.

²⁴⁴ Dentre os fóruns dos quais a Eaacone faz parte, direta ou indiretamente (por meio das associações quilombolas), podemos mencionar: os conselhos Municipais de Saúde de Eldorado, Iporanga, Jacupiranga, Cajatí, Cananeia, Barra do Turvo e Registro; os conselhos tutelares de Eldorado, Iporanga, e Cananéia; os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR) de Eldorado, Iporanga, Cajatí, Sete Barras, Barra do Turvo e Miracatu, entre outros.

de os anos 1980, entre os quilombolas e os grupos ambientalistas²⁴⁵. Em 1997, o Instituto Socioambiental (ISA), aliado da Eaacone no CBH e na mobilização política contra as barragens, implementou um programa pioneiro de desenvolvimento socioeconômico no quilombo de Ivaporunduva²⁴⁶. O projeto obteve grande êxito e, após financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente e agências internacionais, foi expandido para outros 13 quilombos no ano de 2005²⁴⁷.

Apesar de não ter sido o primeiro projeto deste tipo desenvolvido nas comunidades quilombolas do Vale, o programa do ISA abriu possibilidades inéditas de atuação para a Eaacone e para as associações quilombolas da região. Através desta parceria, a equipe de articulação passou a desfrutar de um novo dispositivo para mobilizar as comunidades locais em torno da luta quilombola. Afinal, ao se estruturarem internamente e se engajarem mais diretamente nos trabalhos da Eaacone, as comunidades viam aumentadas as suas chances de receberem dos ambientalistas projetos como o implantado em Ivaporunduva.

A lógica desta parceria, embora aparentemente confusa, pode ser resumida de maneira simples: os ambientalistas contam com o apoio da Eaacone para estabelecerem contato com as comunidades quilombolas previamente mobilizadas pela equipe. Além disso, o apoio da Eaacone vem se mostrando crucial em esferas deliberativas como o CBH-RB e outros fóruns consultivos²⁴⁸. Em troca, a Eaacone recebe de entidades como o ISA o apoio político e logístico necessário para participar de forma efetiva dos fóruns em questão – caronas, equipamentos de som, atualizações sobre os assuntos em discussão, auxílio técnico e jurídico para dialogarem “de igual para igual” com autoridades públicas, etc. Mais do que isso, a Eaacone acaba, inegavelmente, desfrutando do sucesso dos progra-

²⁴⁵ Entrevista com Ney Ikeda, presidente da regional Vale do Ribeira do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE) e então vice-presidente do CBH-RB (entrevistado em 25/06/2005) e Arley Bendito Macedo, professor do Departamento de Geologia da USP e conselheiro do comitê representando os órgãos técnicos do Estado (entrevistado em junho de 2005). Resultados da aplicação de 165 questionários entre membros do CBH-RB (pesquisa “Participatory Sphere, Identity Politics and Development in Vale do Ribeira, Brazil” – CEBRAP/DRC-IDS) também apontam para o estreitamento da aliança entre quilombolas e ambientalistas ao longo da década de 1990.

²⁴⁶ O programa “Quilombos do Ribeira”, coordenado por Nilton Tatto, tinha como principais finalidades a certificação da banana orgânica produzida no quilombo de Ivaporunduva e o auxílio na comercialização da fruta e de produtos artesanais derivados dela. (Relatório de Atividades ISA - “10 anos” - 2004).

²⁴⁷ Tatto&dosSantos (2008).

²⁴⁸ ISA e Eaacone têm atuado juntos em vários fóruns locais de desenvolvimento e meio ambiente. Em 2006, por exemplo, o apoio da Eaacone foi fundamental durante o comitê estadual formado para deliberar sobre o redimensionamento do Parque Estadual Intervales. Na ocasião, o ISA defendia um redimensionamento mínimo do perímetro do parque, o qual beneficiasse as populações tradicionais habitantes da região sem ocasionar nova onda de especulação imobiliária ou destruição da mata nativa. No final, o Governo do Estado cedeu à pressão de ambientalistas e quilombolas e fez reformas mínimas à área do parque.

mas de desenvolvimento implementados por seus parceiros: quanto mais os ambientalistas investem nos quilombos – por meio de projetos de geração de renda, construção de novas instalações e equipamentos comunitários, realização de cursos –, mais os quilombolas ficam satisfeitos e mais motivados se sentem para colaborar com o movimento social quilombola. Ou seja, a satisfação derivada dos projetos de desenvolvimento é lógica e diretamente associada à aliança bem sucedida estabelecida pela Eaacone – sem a qual os ambientalistas e outras entidades de apoio dificilmente entrariam em contato com as comunidades quilombolas. Daí a principal vantagem estratégica desta parceria: ela funciona como um incentivo adicional para que os habitantes das comunidades remanescentes de quilombo se mobilizem em torno da *causa* quilombola.

Algo parecido se dá com as universidades, outros parceiros importantes da Eaacone²⁴⁹. Pesquisadores, professores e núcleos de estudo das mais diversas áreas veem nos quilombos um objeto de pesquisa, ao mesmo tempo, peculiar e exemplar. De modo semelhante ao que ocorre com as entidades ambientalistas – que dependem das comunidades rurais tradicionais para levarem a cabo e legitimarem a sua luta em defesa do meio ambiente –, o universo acadêmico precisa suprir sua necessidade básica, que é produzir conhecimento. E nada mais apropriado para esta tarefa do que a existência de comunidades marginalizadas, isoladas e, principalmente, *desconhecidas*.

Desde a década de 1970, dezenas de pesquisadores visitaram os núcleos de habitação tradicional do Vale do Ribeira para investigar seus hábitos, crenças, língua, formas de uso do solo e métodos medicinais não convencionais²⁵⁰. Tamanha foi a procura pelos quilombos que se tornou comum, inclusive, uma certa antipatia dos quilombolas em relação aos acadêmicos. Até hoje, muitos moradores dos quilombos e membros da Eaacone reclamam do baixo nível de comprometimento que as entidades acadêmicas demonstram com o desenvolvimento das comunidades. Para se ter uma ideia dessa aversão, habitantes de André Lopes (Eldorado) – uma das comunidades que há mais tempo fazem par-

²⁴⁹ De acordo com a irmã Ângela, “esses grupos [SOS Mata Atlântica, ISA, Unicamp e Unesp] sempre estiveram presentes nos quilombos do Vale. Mas eles vinham só de vez em quando, para um projeto ou outro. Mas depois de 2000, 2001 eles começaram a procurar mais a Eaacone para trabalhar direto com as comunidades” (...) “Hoje essas entidades se envolvem mais na mobilização política e na formação das lideranças. Elas estão mais juntas da Eaacone.” (03/10/2007).

²⁵⁰ Alguns estudos realizados nas comunidades tradicionais do Vale do Ribeira tornaram-se referências obrigatórias: Carril (1995), Queiroz (1983), Diegues (1983).

te da Eaacone – fixaram uma placa na entrada do bairro na qual se lê: “proibido tirar fotos e fazer pesquisa” [sic].

De todo modo, em 1999 foi firmada a primeira parceria de longa duração entre os quilombos do Vale e uma entidade acadêmica. A Unicamp, apresentada à Eaacone por intermédio do ISA, propôs a instalação de uma fábrica de processamento da banana na comunidade de Ivaporunduva. Inicialmente parte do programa de extensão do departamento de Engenharia de Alimentos, o projeto piloto se expandiu, passando a abarcar outros institutos e faculdades. Em 2005, foi inaugurado o projeto “Quilombos na Unicamp”, financiado pelo Ministério da Educação e que previa uma série de colaborações entre a universidade e as comunidades quilombolas de São Paulo²⁵¹. Em 2006, foi a vez da Universidade Metodista criar um curso de gestão pública e manejo ambiental à distância, que promove o intercâmbio entre quilombolas e universitários de várias áreas.

Poderíamos citar ainda outras tantas parcerias estabelecidas pela Eaacone e entidades externas nos últimos anos²⁵². O importante, contudo, é reconhecermos ao menos três pontos fundamentais deste processo de *exteriorização* das atividades da Eaacone.

Primeiro, a ampliação e diversificação das alianças confirmam a evidência de que a entidade cresceu substancialmente desde seu nascimento. Com as novas alianças, a equipe de articulação passou a administrar novas tarefas e responsabilidades, e isso certamente acarretou uma profunda *racionalização* das funções desempenhadas por seus membros, diretores e colaboradores. Afinal, se a entidade está hoje mais viva e atuante do que nunca, é sinal de que ela não apenas está dando conta de mais tarefas e tarefas mais diversas, como está aproveitando a rede de parcerias estabelecida de maneira positiva, no sentido de utilizá-las continuamente para aumentar sua influência tanto sobre os quilombos quanto sobre atores políticos exógenos.

Em segundo lugar, a multiplicação das parcerias externas a partir de um dado momento revela que as estruturas prévias de mobilização da Eaacone permitiram a ela ilar voos mais ambiciosos com o passar do tempo. Ou seja, as comunidades previamente organizadas e estruturadas formaram uma base sólida sobre a qual a Eaacone pode edificar sua disseminação para lugares mais distantes e novas esferas de atuação.

²⁵¹ <http://www.preac.unicamp.br/novoquilombolas/apresentacao.html>.

²⁵² Ver **Anexo 4.2.2.**

Por último, essa rede de parcerias exógenas nos informa que, num dado momento e por motivos ainda não investigados, a Eaacone optou por exteriorizar cada vez mais suas atividades. Isto é, a entidade passou a ver nas parcerias externas um fator estratégico para fortalecer e promover a sua luta primordial em torno da causa quilombola.

5. Formas de representação política perante o estado - Possivelmente, a principal repercussão da ampliação da rede de alianças externas da Eaacone foi a transformação na maneira com que a entidade passou a interagir com o estado. Uma breve análise sobre as atas, relatórios e correspondências da Eaacone dirigidas a órgãos governamentais nos permite constatar ao menos três importantes mudanças ocorridas desde 1995: 1) a agenda da entidade, a cada ano, presenciou um número crescente de atividades de diálogo, negociação e enfrentamento com o estado; 2) os tipos de requisição e demandas para órgãos governamentais se diversificaram, e a Eaacone passou a requerer diferentes tipos de auxílios, serviços e atitudes políticas das autoridades; 3) a Eaacone, no decorrer dos anos, foi se tornando mais pró-ativa no sentido de que diversificou o foco das atividades direcionadas ao estado, multiplicou seus alvos institucionais e, com isso, foi também refinando suas formas de reivindicação perante eles. Ou seja, a entidade passou a se dirigir a uma gama mais ampla de órgãos públicos, exigindo de cada um deles demandas mais específicas e pontuais a cada ano.

Em 1995, ano da fundação da Eaacone, há o registro de apenas uma atividade explicitamente dirigida ao estado. No caso, a Eaacone redigiu e ajudou na disseminação de um abaixo-assinado em repúdio ao projeto de Lei 627, do deputado federal Alcides Modesto (PT/BA)²⁵³. A princípio um evento isolado, o abaixo-assinado foi escrito em colaboração com o MNU e enviado para a Câmara dos Deputados em setembro daquele ano. Em 1996, após participar da primeira marcha nacional promovida pela Conaq em prol da consecução dos direitos quilombolas, a Eaacone foi chamada a participar do Grupo de Trabalho interdisciplinar montado pela Secretaria da Justiça de São Paulo (SJDC), no qual foi discutida a elaboração da nova legislação paulista que trataria da questão quilombola. Este, sem dúvida, foi um momento de grande importância na medida em que a Eaacone participou diretamente da criação dos marcos legais que, até hoje, regem a atuação do Governo do Estado no que diz respeito aos rema-

²⁵³ Ver **Capítulo 3.1.**

nescentes de quilombo. Em 1999, ainda, há o registro de uma outra atividade extraordinária dirigida ao estado que merece atenção. Na ocasião, a Eaacone participou da consulta pública “Terras Quilombolas”, organizada por Pedro Parente – então ministro chefe da Casa Civil – para fundamentar a elaboração de um novo decreto voltado para a regulamentação do processo de identificação e titulação de territórios quilombolas. A consulta resultou num anteprojeto que, mais tarde, originaria o polêmico e muito criticado Decreto Federal 3.912.

Mas se até então a atuação da Eaacone perante o estado fora marcada por atos intermitentes, esparsos e ocasionais, a partir de 2003 a entidade passou a desempenhar de modo mais sistemático uma variedade de atividades dirigidas aos órgãos públicos. Coincidentemente ou não, foi a partir do início do Governo Lula que a equipe de articulação ocupou novos espaços de pressão e estabeleceu canais de comunicação mais diretos e permanentes com instituições e atores do Executivo e Legislativos locais, estaduais e nacionais. Ao que parece, a equipe de articulação foi se tornando mais consciente de seu potencial de pressão sobre o estado, ao mesmo tempo em que foi legitimando, frente às autoridades, sua posição como interlocutora oficial dos quilombos de São Paulo.

Em 30 de maio de 2003, foi realizada, à pedido da Eaacone, uma audiência pública na Assembléia Legislativa de São Paulo para discutir a situação das comunidades quilombolas do Estado. Durante o evento, a equipe protocolou três documentos que exigiam maior atenção do Governo do Estado com as comunidades quilombolas e mais recursos para que o Itesp conduzisse os processos de reconhecimento e titulação de quilombos em território paulista. Outra audiência semelhante foi convocada em julho do mesmo ano, agora pela SJDC, para atender às demandas dos quilombos. Resultado desta pressão ou não, o orçamento do Itesp para ações junto aos quilombolas saltou de pouco mais de R\$800 mil, em 2002, para R\$3,5 milhões, em 2003 (*ver Tabela 3.2.2, Capítulo 3.2.*). Ao todo, naquele ano, foram enviados pela Eaacone mais de 12 ofícios para deputados, vereadores, juízes e ministros – todos eles pedindo investimentos públicos nas comunidades remanescentes de quilombo de São Paulo e propondo projetos de parceria com o estado²⁵⁴.

No ano seguinte, esta tendência de ampliação e diversificação das atividades da Eaacone voltadas para o diálogo com o estado somente se intensificou.

²⁵⁴ *Ver Anexo 4.2.2.* Dentre os destinatários destes ofícios, destacam-se: Gilberto Gil (ministro da Cultura - 10/01/2003), João Mellão Neto (Sec.Estadual de Comunicação - 20/08) e Geraldo Alckmin (Governador do Estado - 28/03).

Em abril de 2004, atendendo a pedidos da entidade, a ministra Marina Silva (MMA) visitou as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira e assinou o projeto de construção de uma ponte em Ivaaporunduva. Em setembro do mesmo ano, a Eaacone recepcionou uma comitiva da Seppir, em que estava presente a então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro. Neste momento, a equipe de articulação já era convidada para diversos eventos promovidos pelos Governos estadual e federal. Além disso, ela passou a ser consultada com regularidade pelas autoridades as quais, na prática, passaram a necessitar do aval da Eaacone para implementar projetos juntos às comunidades quilombolas de São Paulo. Nos arquivos da Eaacone, constam pelo menos 13 convites de órgãos estatais para solenidades, fóruns e reuniões deliberativas somente para o ano de 2004. Em agosto deste mesmo ano, inclusive, a Eaacone recebeu uma correspondência pessoal do presidente Lula, que elogiou o trabalho da equipe e prometeu mais agilidade nos processos de titulação dos quilombos de São Paulo²⁵⁵.

Esta aproximação com o Governo Federal permite algumas observações. Em primeiro lugar, ela significa que a Eaacone não apenas aproveitou como, sobretudo, conquistou e construiu com seus próprios esforços um canal de comunicação mais próximo com esferas de poder cada vez mais elevadas. Se, no início, as ações políticas da equipe de articulação direcionadas ao estado estavam voltadas, quase que exclusivamente, para instâncias administrativas locais – prefeituras do Vale do Ribeira e, de maneira pouco incisiva, o Itesp e suas políticas de desenvolvimento nas comunidades –, no decorrer dos anos essas atividades foram sendo direcionadas mais e mais para instâncias de poder extralocais e nacionais.

Em segundo lugar, o respeito conquistado pela Eaacone frente o Governo Federal renovou o poder de barganha da entidade em sua relação com as autoridades locais. De “subserviente” e “subordinada”, a Eaacone passou a “proponente” das regras do jogo político local. Em espaços como o CBH, os quilombolas passaram a defender posturas cada vez menos maleáveis e conciliatórias, preferindo forçar seus opositores políticos locais (no caso, prefeitos, fazendeiros e representantes de entidades favoráveis à construção das barragens no rio Ribeira) a aceitarem os interesses da Eaacone ao invés de tentar negociar saídas paliativas que não interessavam à entidade ou aos quilombos representados por ela (Coelho et.al, 2007). De modo semelhante, conforme indicam algumas en-

²⁵⁵ Carta da Presidência da República recebida em 25/08/2004.

trevistas, observações e declarações²⁵⁶, a Eaacone passou a desfrutar de seu “status especial” junto ao Governo Federal e a uma gama crescente de parceiros externos para constranger as prefeituras e políticos locais. Vereadores e membros dos Executivo de Cananeia, Eldorado, Iporanga, Ubatuba e outros municípios em que a Eaacone atua – direta ou indiretamente por meio das associações quilombolas locais – passaram a reclamar do fato de que, se fizessem algo contra os interesses dos quilombos, teriam sua popularidade seriamente abalada – mesmo em locais onde os quilombolas são minoria.

Tal mudança nos *modos de interação*²⁵⁷ entre a Eaacone e o estado merece atenção especial, pois se refere a uma clara e gradual transformação nas *estratégias* políticas do movimento social quilombola em São Paulo. Voltando à análise da agenda anual da Eaacone desde 1995, percebemos que, gradualmente, a equipe foi deixando de lado uma postura *reativa* e de subserviência às autoridades públicas para assumir um caráter mais contestador e propositivo. Com o passar dos anos, o envolvimento da entidade em atos como marchas, protestos, abaixo-assinados e manifestações públicas em geral cresceu. Até 1999, os arquivos da Eaacone registram a participação da entidade em apenas 4 atos deste tipo – todos eles relacionados à luta de oposição à barragem de Tijuco Alto. De 2000 a 2008, porém, a Eaacone não só participou de um número muito mais amplo de manifestações promovidas por entidades externas (MAB, ISA, SOS Mata Atlântica, Conaq, MST, entre outros) como também organizou os seus próprios atos de reivindicação explícita. Os maiores exemplos são certamente as marchas em prol dos direitos indígenas e quilombolas, que foram realizadas em dezembro de 2005 e maio de 2007. Em ambas as ocasiões, a Eaacone mobilizou comunidades de todo o Estado e bloqueou o tráfego na rodovia Régis Bitten-

²⁵⁶ Entrevista com o prefeito de Eldorado, Elói Fouquet (15/09/2005), e conversas com Edson da Silva (Itesp, julho de 2007). Outras pessoas consultadas e entrevistadas também confirmam essa “impressão” de que os quilombolas passaram a constranger as autoridades locais. Alguns exemplos: Maria Aparecida Teixeira (“Preta”, ex-presidente da associação quilombola da Resex Mandira, que falou sobre o caso de Cananeia), Regina Aparecida Pereira (da Coordenação Estadual dos Quilombos, que deu declarações ao jornal O Estado de S.Paulo dizendo como os quilombolas basicamente imobilizaram as atividades das prefeituras de Ubatuba e Salto de Pirapora). Apoio-me, também, nas observações pessoais que fiz durante as audiências públicas para o licenciamento da UHE Tijuco Alto, ocorridas entre os dias 15 e 18 de julho de 2007. As audiências foram reportadas no filme “o Vale Pede Licença”, produzido pelo Cebrap, e do qual eu participei.

²⁵⁷ Faço, aqui, um agradecimento especial a Cristina Pompa e Alex Shankland, autores do termo “modos de interação” conforme eu procurei empregar neste trecho. Alex e Cristina trabalham comigo no projeto de pesquisa “IBSA” (India, Brazil and South Africa), uma parceria entre o Cebrap e o IDS (University of Sussex).

court (BR-116). Em março de 2008, ainda, a entidade foi a principal articuladora da ocupação do prédio do Ibama, na região central da Capital Paulista.

O que esses acontecimentos nos informam é que a Eaacone, de maneira geral, passou a esperar menos do estado e demandar mais dele. Em outras palavras, as *estruturas de mobilização* da entidade, que no início estavam voltadas para articular as comunidades, assessorá-las juridicamente e torná-las aptas a receberem os novos benefícios do estado, agora estavam sendo redirecionadas para protestos e reivindicações de maior publicidade. De uma estratégia *reativa*, a entidade passou a adotar uma estratégia *ativa* frente às autoridades estatais, aproveitando a rede de mobilizações previamente constituída entre as comunidades quilombolas para promover atos de maior visibilidade e pressão política.

A declaração seguinte, feita pela dra. Michael Nolan, dá um excelente exemplo desta transformação na “atitude” da mobilização quilombola em São Paulo:

“Os quilombos, no início, só sabiam resistir; eles nunca souberam ‘ocupar’. Afinal, o que é um quilombo? São pessoas que ou fugiram ou foram deixadas pelos senhores e que sobreviveram, ao longo de anos e anos, apenas resistindo e não propriamente ‘tomando atitudes’. Não faz parte da cultura dessas comunidades se exhibir em público, fazer manifestações ou chamar a atenção. Por isso, quando você tentava fazer uma organização propositiva, que de fato faz algo e toma iniciativas de luta para pressionar o estado, você via que isso não fazia parte da ‘cultura’ dos quilombos. Daí a importância, no Vale, da luta contra as barragens. Pois deu aos quilombolas a noção de uma luta concreta; em que as coisas só mudam quando há organização, inovação de ideias e atos conjuntos de longo prazo. A ameaça concreta de inundação das terras pelas barragens facilitou a organização dos quilombos para a luta; para uma resistência mais ‘ativa’. E hoje eles estão mais ativos do que nunca, participando de marchas, protestos e manifestações de tudo o que é tipo!”²⁵⁸

O que esta trajetória também revela é que o movimento social, ao menos em São Paulo, foi ficando cada vez mais sintonizado com as discussões e debates nacionais acerca das leis, instituições e políticas voltadas para os quilombolas. À medida que esses debates foram surgindo e à medida que foi se revelando a ineficiência dos governos federal e estadual no atendimento às demandas mais essenciais feitas pelos quilombolas – sobretudo a demanda pela regularização fun-

²⁵⁸ Entrevista com a dra. Michael Nolan (03/09/2008).

diária, conforme vimos no capítulo anterior –, a Eaacone passou a agir de forma mais incisiva, cobrando do estado uma postura mais firme em relação à questão quilombola. Percebe-se, da leitura de seus documentos e das conversas com membros da entidade, que os quilombolas estão hoje muito mais afinados às discussões sobre a temática quilombola que ocorrem nas esferas local, estadual e nacional. Suas reivindicações ao estado se tornaram muito mais pontuais, direcionadas e específicas. De modo equivalente, a reação a decisões e iniciativas estatais tende a ser hoje muito mais imediata do que era há alguns anos, o que revela que os quilombos organizados em torno da Eaacone tornaram-se profundos conhecedores das regras do jogo político no qual se inserem.

A crescente *exteriorização* e *politização* da agenda política da Eaacone revelam não apenas um novo *interesse* da entidade de vocalizar suas demandas para públicos externos, como também, demonstra sua renovada *capacidade organizacional* para dar cabo dessa nova estratégia de atuação. Ao observarmos como os quilombolas atuam em esferas participativas regionais ou como conduzem seus protestos, manifestações e abaixo-assinados, o que enxergamos é um movimento altamente estruturado e eficaz; um movimento que, ao longo dos anos, aprimorou suas formas de negociação com o estado e que soube aproveitar as oportunidades políticas existentes de modo a fortalecer e tornar mais versáteis e ágeis suas estruturas de mobilização internas.

A Eaacone, inclusive, passou a gerir diversas políticas públicas implementadas por órgãos estatais em algumas comunidades do Vale do Ribeira. Em 2006, por exemplo, a CDHU estabeleceu um projeto em cooperação com o Itesp, para a construção de casas populares em comunidades quilombolas de São Paulo. Nesta ocasião, a Eaacone foi quem encaminhou ao Governo do Estado as prioridades de cada comunidade. Foi ela também que monitorou o trabalho dos técnicos e o emprego dos investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual²⁵⁹.

Apesar de um evento isolado dentre muitos outros que poderiam ser mencionados, este exemplo nos dá uma ideia do duplo caráter que foram assumindo as estruturas de mobilização política da Eaacone. De um lado, a equipe foi, gradualmente desde a sua fundação, ampliando sua rede de atendimento e se tornando mais apta, a cada ano, para articular comunidades isoladas e prepará-las (jurídica, econômica e politicamente) para o recebimento de recursos pú-

²⁵⁹ Ação Orçamentária nº 16 481 2506 5056, de 2006, da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo: “Construção de moradias em comunidades remanescentes de quilombo”. Ver **Anexo 3.2.2.**

blicos. Isto é: a entidade foi se aprimorando na sua tarefa de mediar a comunicação entre comunidades que “pedem ajuda” ao estado e órgãos públicos que “distribuem e administram” esses benefícios. De outro lado, percebe-se que a Eaacone está hoje muito mais articulada no sentido de explorar suas redes externas de modo a exercer pressão sobre as autoridades estatais. Essa estrutura de mobilização “bi-face” vem permitindo à entidade expandir continuamente seu foco de atuação, ao mesmo tempo em que, quando se vê na necessidade de protestar e organizar atos públicos, ela consegue mobilizar, rapidamente, uma ampla rede de colaboradores.

Não querendo, aqui, tirar conclusões precipitadas, podemos até arriscar algumas interpretações mais ambiciosas para esta transformação ocorrida nas estratégias do movimento quilombola em São Paulo e seu relacionamento com o estado. De modo geral, o aprimoramento e o ganho de complexidade das estruturas de mobilização do movimento, bem como esta mobilização de “dupla face” observada acima, implicam numa maior capacidade de fiscalizar e cobrar o estado. Esta combinação particular de maior sintonia com relação aos debates nacionais e locais em torno da questão quilombola somada à maior agilidade em mobilizar comunidades e colaboradores externos implicam numa maior autonomia do movimento em relação ao estado e, de maneira geral, numa maior *accountability* do movimento frente às instituições públicas.

Talvez o maior exemplo disso seja a mudança da postura das principais lideranças da Eaacone diante das ações do Governo Lula²⁶⁰. De apoiadora incondicional do presidente durante seu primeiro mandato, a Eaacone passou a crítica ferrenha do atual governo. Mesmo que o volume de recursos federais investidos nos quilombos de São Paulo tenha aumentado significativamente desde 2003²⁶¹, a Eaacone hoje protesta veementemente contra a falta de agilidade do governo em titular as terras quilombolas ou contra a inexistência de uma postura mais contundente do governo no caso das barragens no rio Ribeira. Ou seja, apesar de receber muito mais atenção do Governo Federal do que recebia no governo anterior e apesar do um volume incomparavelmente maior de recursos provenientes de políticas sociais de vários ministérios, o movimento quilombola paulista hoje é mais crítico e mais incisivo em suas críticas do que fora no passado.

²⁶⁰ Entrevista com Benedito Alves da Silva em 04/04/2009.

²⁶¹ Ver **Capítulo 3.2.**

Isso se demonstra não apenas pelo número crescente de correspondências, abaixo-assinados, protestos e reclamações ao Governo quanto, sobretudo, à novas parcerias político-partidárias estabelecidas pela Eaacone. Atualmente, embora não tenha um vínculo estreito com nenhum partido em especial, a Eaacone tem apoiado abertamente políticos como o deputado Estadual Raul Marcelo, do PSOL. Aliado na luta contra as barragens, Marcelo é, no plano político federal e estadual, um opositor ao atual Governo Lula.

Importante notar que boa parte dos fundadores e lideranças históricas da Eaacone são – ou foram – filiados ao PT. Muitos deles, inclusive, ajudaram na fundação dos diretórios municipais do partido em Registro e Eldorado, em meados da década de 1980²⁶². Nas últimas eleições municipais, ainda, o presidente da Eaacone concorreu à vice-prefeitura de Eldorado, numa chapa cujo candidato a prefeito é funcionário do Itesp na cidade. Uma das mais antigas lideranças do movimento, José Rodrigues da Silva, foi eleito vereador nas eleições de 2008, também pelo PT. No entanto, apesar de adotarem o PT como bandeira da luta local, boa parte desses atores não concorda com as políticas do Governo Federal²⁶³. Segundo eles, não é do interesse da Eaacone se institucionalizar ou se partidarizar. A decisão de concorrer a cargos públicos, de acordo com o próprio José Rodrigues, foi pessoal e em nome da comunidade específica em que vivem: “no plano municipal, a gente tem que brigar dentro da política. Mas no plano estadual e federal, a gente tem que lutar como movimento”, justifica o vereador.

4.2.3. Administração de incentivos

A análise feita até aqui não deixa dúvidas acerca da expansão e dinamização crescentes da Eaacone desde seu nascimento. A equipe, cuja organização sintetiza a própria trajetória do movimento social quilombola no Estado de São Paulo, diversificou suas atividades, ampliou sua influência em círculos de deliberação e decisão, estabeleceu e estreitou parcerias com agentes externos cada vez mais diversos, aprimorou o sistema de comunicação entre o núcleo do mo-

²⁶² Alguns deles são: Benedito Alves da Silva, José Rodrigues da Silva, Carlos Nicomédes e o professor Milton Galindo, que até hoje guarda as fichas de filiação de mais de 50 moradores das comunidades quilombolas de Eldorado que foram filiados ao PT desde meados dos anos 1980.

²⁶³ Entrevista com Benedito Alves da Silva (04/04/2009); Carlos Nicomédes (08/06/2008) e outros.

vimento e suas bases comunitárias e desenvolveu, ao longo dos anos, novas estratégias de relacionamento e enfrentamento com o estado.

Mas ainda nos resta indagar: o que a Eaacone oferece aos seus seguidores? Por que motivos camponeses pobres e historicamente marginalizados decidem aderir à causa quilombola? Que incentivos eles recebem para permanecerem engajados na ação coletiva quilombola com o passar dos anos? Em termos um pouco mais abstratos, devemos nos perguntar: qual é a lógica – ou a *racionalidade* – que explica a expansão do movimento quilombola paulista nas últimas décadas?

Em primeiro lugar, com base no que foi descrito até aqui, podemos explicar a adesão dos quilombolas ao movimento com base nos incentivos de ordem *solidária* que eles receberam. Diferentemente do argumento histórico-estruturalista (argumento “1” revisado no Capítulo 1.1.), não foram exatamente os laços ancestrais, históricos e sociológicos entre os camponeses que garantiram a emergência surpreendente do movimento social quilombola. Não há dúvidas de que, no momento do nascimento deste movimento, as várias comunidades – sobretudo no Vale do Ribeira – desfrutavam de uma condição social, cultural econômica e histórica bastante semelhante. No entanto, elas já compartilhavam dessas mesmas condições há muito mais tempo, e nada explica por que, naquele momento histórico particular, elas decidiram se articular politicamente. Ademais, a tese históricas-estruturalista não dá conta de explicar *como* esta mobilização se deu.

O caso do movimento quilombola em São Paulo nos permite refinar essas teses ao olhar para aspectos mais concretos dos laços compartilhados pelos quilombos. Ou seja, além das referências simbólicas, culturais, históricas e cognitivas comuns, os camponeses que se mobilizaram em torno da Eaacone desfrutavam de uma rede pré-existente de solidariedade formada pelas irmãs pastorinhas e pela mobilização prévia ao redor do Moab. Estas experiências, ocorridas num passado relativamente próximo, ofereceram aos então “camponeses negros” a *matéria prima social* que lhes foi fundamental na estruturação do movimento quilombola atual. Foi devido a esta experiência prática e aos laços políticos que foram reatados por ela que os custos para a mobilização em torno de uma causa nova foram reduzidos. Diversas evidências corroboram este fato, sobretudo a constatação de que basicamente todos os membros que hoje compõem a diretoria da Eaacone e seu corpo consultivo participaram também da

formação do Moab e dos ciclos de mobilização promovidos pelas irmãs pastorinhas desde meados da década de 1980. Por já estarem envolvidos em experiências anteriores de ação coletiva os fundadores e atuais membros da Eaacone puderam aproveitar a estrutura de mobilização de recursos previamente montada para erigirem um novo movimento.

Algo parecido aconteceu num momento posterior, quando a própria Eaacone se modificou e passou a atuar de forma mais incisiva diante do estado. Neste momento, as redes e laços de solidariedade que haviam se formado no período de estruturação do movimento – durante os primeiros anos da Eaacone, quando seu foco de atuação era, sobretudo, a identificação de novas comunidades e a estruturação interna do movimento – foram reaproveitadas para mobilizar os quilombolas a participarem de marchas, protestos e demais litígios. Neste sentido, *redes sociais*, como nos informa Mario Diani (1996), são estruturas de mobilização maleáveis, que podem – e frequentemente são – convertidas em novas formas de ação coletiva ao longo do tempo. Formas, essas, que podem assumir diferentes funções e finalidades políticas.

Em segundo lugar, podemos explicar a ampla adesão das comunidades negras rurais ao movimento social quilombola apropriando-nos de um argumento bastante simples e, em certa medida, um tanto utilitarista. Os quilombolas não teriam aderido à ação coletiva em questão por simples oportunismo – conforme defendem outros autores revisados no Capítulo 1.1 (argumento “3”). No entanto, a ampliação das alianças do movimento e sua crescente projeção nos cenários político, social e, inclusive, econômico podem ser atribuídos como ao menos parte dos estímulos para a participação dos camponeses – a princípio pobres e desprovidos de oportunidades econômicas e sociais – no movimento quilombola. Novas alianças significam, conforme vimos, novos projetos, novas formas de investimento nas comunidades e, conseqüentemente, novas possibilidades econômicas e políticas para os quilombolas. A expansão do movimento significa, também, maiores possibilidades para que os moradores das comunidades quilombolas mobilizadas recebam benefícios diversos: políticas sociais do governo, viagens - nacionais e até internacionais – em nome do movimento, educação, emprego, etc²⁶⁴.

²⁶⁴ Poderia citar, aqui, inúmeros exemplos de moradores de comunidades quilombolas cujas condições de vida melhoraram significativamente desde o envolvimento na Eaacone. Por conveniência, opto pelo exemplo de Oriel Rodrigues. Nascido e criado na comunidade de Ivaporunuva, de pais agricultores e analfabetos, Oriel foi formado pelas irmãs pastorinhas desde o início de seu trabalho no Vale do Ribeira, na

Da mesma forma, a participação mais contundente de uma dada comunidade ou de um determinado indivíduo nas atividades e eventos promovidos pela Eaacone tende a proporcioná-los maior crédito não somente frente à entidade como, também, diante de seus parceiros externos e autoridades estatais.

De modo geral, o *sistema* ou a *lógica* de estímulos e incentivos para a adesão dos indivíduos à mobilização quilombola pode ser associada a uma dinâmica cíclica que caracteriza as atividades da Eaacone.

Figura 4.2.2:
A Lógica dos Incentivos

Num primeiro momento, a ampliação e diversificação das atividades e alianças da entidade crescem de forma diretamente proporcional à sua capacidade de mobilizar mais comunidades em menos tempo para qualquer que seja a atividade (cerimônias, protestos, encontros, reuniões internas, eventos extraordinários, etc.). Simultaneamente, ao mobilizar mais comunidades e integrá-las

década de 1980. Desde então, Oriel passou a representar os quilombolas do Vale - e, posteriormente, de São Paulo - na Conaq, entidade que ajudou a fundar. Oriel já morou no Maranhão, em Brasília e em Salvador, e já viajou para mais de 12 países representando as comunidades tradicionais em fóruns como a sede da ONU, em Genebra. Apesar de exemplar, o caso de Oriel não é único e nem mesmo raro no contexto das comunidades quilombolas participantes da Eaacone.

no interior de um movimento coeso e bem articulado, a Eaacone legitima sua posição como “representante oficial” dos quilombos de São Paulo. É a Eaacone quem, por decisão dessas comunidades e indivíduos, fala em nome deles quando negocia seus interesses perante entidades externas, tais quais a Conaq, o CBH, os ambientalistas, as universidades.

Consequentemente, ao ser vista por agentes externos como o legítimo representante e interlocutor dos quilombos, a Eaacone passa a ser procurada com mais frequência e de forma mais sistemática. Afinal, entidades externas e instituições estatais vão percebendo, com o tempo, que para estabelecerem contato com as comunidades devem antes se dirigir à Eaacone.

Este “ciclo” se completa quando toda a dinâmica de incentivos e criação de legitimidades contribui para a ampliação do leque de alianças políticas da Eaacone – tanto a diversificação de suas alianças externas quanto o fortalecimento e expansão de sua base popular de apoio. Com mais aliados externos, a Eaacone passa a ser procurada com mais frequência, também, pelos próprios quilombolas. Ou seja, a própria mobilização acaba gerando novas oportunidades políticas. É um processo que se retroalimenta: a expansão da entidade estimula as comunidades a se manterem unidas e articuladas em torno de uma causa comum; ao fazerem isso, as comunidades acabam reforçando a posição da Eaacone como principal entidade representante dos interesses quilombolas. E ao reforçar sua reputação de “representante oficial dos quilombos”, a Eaacone passa a representar um apelo maior frente a entidades civis externas e diante do estado.

Em resumo, a lógica sintetizada no diagrama [4.2.2](#) nos diz que ficar de fora da Eaacone é ficar de fora de uma rede de benefícios coletivos altamente desejáveis tanto pelas comunidades em questão quanto por seus habitantes. Quem não participa da equipe de articulação e não está envolvido nas suas atividades, acaba não tendo acesso a uma série de eventos, oportunidades, informações e recursos de diversas naturezas. Conforme notamos até aqui, é preciso participar da Eaacone para dar conta dos intrincados processos de estabelecimento da associação quilombola, de identificação e reconhecimento junto aos órgãos públicos responsáveis e de titulação das terras pelo estado. Sem o auxílio inicial da Eaacone, é muito difícil para uma comunidade isolada dar conta de todos esses trâmites. Ademais, a participação na Eaacone proporciona aos membros das comunidades envolvidas acesso a vários recursos e à rede de troca

de informações formada por outras comunidades quilombolas (do Vale do Ribeira, do Estado de São Paulo e mesmo de outras partes do Brasil).

Portanto, ao contrário de uma lógica estritamente individualista da ação coletiva, os benefícios da luta quilombola parecerem *sim* ser derivados de uma luta da qual participam diretamente todos os interessados em usufruírem de seus dividendos. Ao contrário da noção olsoniana de “bem coletivo” – segundo a qual benefícios coletivos são conquistados por um pequeno grupo, que arca com todo o custo da mobilização, mas que acabam sendo usufruídos por um universo muito mais amplo de beneficiários (*ver* **Capítulo 2**) –, as conquistas materiais e imateriais do movimento quilombola (políticas públicas, reconhecimento de terras, investimentos do estado e de entidades privadas, projeção política, visibilidade da comunidade) tendem a ser melhor aproveitadas por aqueles que estão mais diretamente envolvidos nas atividades diárias do movimento.

Ao serem incentivados a buscarem esses benefícios, as comunidades quilombolas e seus habitantes buscam o apoio da Eaacone e, em troca, lhe dão apoio. Afinal, participar da Eaacone significa contribuir, de forma mais ou menos direta, com suas atividades internas e externas; significa estar presente em suas reuniões ordinárias e extraordinárias, ajudar na identificação e articulação de novas comunidades e participar das marchas, audiências e protestos organizados pela entidade.

Isso implica dizer que a lógica da motivação dos quilombolas para aderirem à ação coletiva encabeçada pela Eaacone (no caso de São Paulo) não visa simplesmente a maximização de ganhos pessoais. Esta racionalidade está, de certo modo, relacionada àquilo que Ricardo Abramovay denominou de “racionalidade incompleta do camponês” (1992). Ou seja, a adesão dos camponeses – no nosso caso, dos “quilombolas” – à luta coletiva se dá muito mais por uma racionalidade de “sobrevivência” do que visando lucros individuais. Os quilombolas se unem à Eaacone não para *deixarem* de ser quilombolas, mas *sim*, para *poderem*, de fato, ser quilombolas. Participar do movimento, neste sentido, é condição essencial para preservar modos de vida tradicionais, assegurar a permanência na terra e garantir a continuidade de formas de produção e reprodução pré-existent.

Neste sentido, também, a mobilização quilombola não é apenas “framing”, “reenquadramento simbólico”, “reivenção de uma identidade coletiva” ou “ressemantização”, no plano puramente simbólico, de uma situação social

comum compartilhada por membros de várias comunidades²⁶⁵. Tal mobilização implica, sobretudo, em organização, ganho de eficácia, estratégia e racionalização constante de tarefas de mobilização; ela traduz a *necessidade* e, ao mesmo tempo, a *capacidade* de interagir de forma rotinizada, regular e integrada com membros de outras comunidades.

E para se formarem estas redes e organizações, é preciso estratégia e um certo grau de planejamento, sem os quais não seria possível pensar neste processo de racionalização das atividades do movimento social. O framing e a reinvenção simbólica se dão a todo momento – disso não há dúvida. Porém, estas atividades cognitivas ocorrem em meio a estruturas de mobilização particulares e que também envolveram custo e esforços para serem elaboradas. Essas estruturas não estavam dadas a priori. Elas foram sendo aprimoradas, melhoradas, racionalizadas e se tornando mais ágeis e versáteis para o desempenho de uma gama cada vez maior e mais complexa de atividades.

²⁶⁵ Ver debates da literatura nos Capítulos 1 e 2.

Conclusões

“A situação das comunidades descendentes de quilombos no Brasil tem apresentado um tratamento caracterizado por ações episódicas e fragmentárias, fato que compromete o direcionamento de uma política definida para o equacionamento dos seus problemas fundamentais, ou seja, o seu reconhecimento pleno dentro do sistema brasileiro e a demarcação e titulação dos territórios ocupados.”

Rafael dos Anjos, 2009.

“O dilema de ontem ainda é o de hoje: como fazer com que leis tão progressistas se realizem na prática? Atualmente, contamos com muito mais controles sociais que os africanos e abolicionistas brasileiros do início do século 19. As organizações populares, os meios de comunicação e um governo formalmente comprometido com a democracia fazem com que as pressões para a realização dos direitos quilombolas sejam muito maiores hoje. Mas ainda assim, vivemos uma situação de insegurança dos direitos, isto é, uma situação na qual não temos certeza de que tais direitos serão efetivados.”

José Maurício Arruti,

Boletim “Territórios Negros”, ano 8, nº33, abril de 2008.

QUANDO NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS E NOVAS FORMAS DE AÇÃO COLETIVA IRROMPEM a cena política, todos nós – cientistas sociais de plantão – tendemos a interpretá-los com base em um dos dois roteiros genéricos. O primeiro deles contém questões relacionadas à racionalidade intrínseca que motiva as ações e as formas de organização dessas novas entidades. Aqueles que se enveredam por este primeiro roteiro costumam indagar: “o que querem esses movimentos?” e “o que seus integrantes estão dispostos a fazer para alcançarem seus objetivos particulares e, muitas vezes, individuais?”. E as respostas que encontram tendem a revelar não apenas a essência autodeterminada dessas novas formas de ação coletiva como ressaltam seu caráter inédito, independente, oportunista e muitas vezes desestabilizador da ordem.

Seguidores de um segundo roteiro procuram definir os novos movimentos sociais investigando suas origens históricas e estruturais. As questões que privilegiam, portanto, são de outra ordem: “de onde esses movimentos surgiram?”, ou “que fatores históricos e que estruturas sociais impulsionaram seu nascimento e desenvolvimento?”. As respostas dadas a essas perguntas normalmente nos fazem enxergar os movimentos sociais, ao mesmo tempo, como espelhos e reflexos das dinâmicas macrosociais vigentes. Resulta daí a imagem de um mundo social altamente estruturado, em que o espaço para a ação estratégica e oportunista de atores autônomos é tão reduzido que seria incapaz de explicar a origem e a evolução de novas formas de organização social.

Não foi diferente no caso do recente movimento social quilombola. Logo que percebida por acadêmicos, ativistas, políticos e brasileiros em geral, a ação coletiva promovida pelos “quilombos do século 21” recebeu toda a sorte de explicações. De um lado, o surgimento aparentemente repentino e a evolução meteórica do movimento quilombola levaram muitos autores – de dentro e fora do meio acadêmico – a ressaltarem seu caráter oportunista. O movimento foi acusado por suas motivações supostamente personalistas e exclusivistas, as quais estariam representadas por grupos agrários particulares interessados em aproveitar as brechas legais abertas pela nova Constituição Federal para obterem terras de maneira sorrateiramente fácil (Barreto, 2007). As visões alternativas a esta interpretação utilitarista apoiaram-se, muitas vezes, em justificativas de caráter histórico, estruturalista ou simbólico. Diversos autores remetem à herança escravocrata do país, ao século de desprezo do estado brasileiro para com as populações negras do campo e a uma identidade comum preservada e *ressignificada* por esses povos ao longo dos anos para justificar a emergência – em certa medida até previsível – da atual mobilização (Andrade et.al, 1998; Linhares, 2006; Moura, 2001). Quilombos, de acordo com este segundo grupo de intérpretes, não teriam sido fabricados oportunisticamente, em decorrência da implementação de novas leis e políticas focalizadas; quilombos teriam existido desde sempre, e sua mobilização política atual seria ora a manifestação visível de uma luta centenária, ora a ressemantização ou recodificação atual de referências simbólicas e culturais que sobreviveram no decorrer da História Brasileira.

No entanto, as versões para a recente emergência do movimento quilombola não explicitam pontos fundamentais que esta tese procurou abarcar. Nem a versão “racionalista-utilitarista”, nem a versão “histórico-estruturalista”

e nem a versão “antropológico-cognitiva” deram conta de explicar, plenamente, por que esta mobilização se deu, da forma que se deu, no momento em que se deu. Oportunidades político-institucionais ou identidades históricas reelaboradas pelos atuais povos quilombolas não são suficientes para entendermos plenamente as razões por que eles se organizaram num movimento social de características particulares, por que eles optaram por esta ou aquela forma de luta política ou mesmo como este fenômeno pode ser efetivamente relacionado ao universo político em que esse novo movimento passou a atuar.

Esta dissertação foi uma tentativa de superar as limitações desses dois roteiros interpretativos *genéricos*. Do ponto de vista teórico-metodológico, sua intenção foi contribuir para uma série de esforços recentes realizados por autores de diversas áreas das Ciências Sociais que, cada um a seu modo, vêm tentando estabelecer *pontes* entre esses os dois *caminhos básicos* de interpretação da ação coletiva (Emyrbaer, 1997; Granovetter, 1985; Fligstein, 2002&2001; Campbell, 2005; Hodgson, 2004; McAdam, 1996, 2001, 2005; Diani, 1996; Davis et.al, 2005; Nee, 2003). Alinhando-me a esses esforços, defendi ao longo da tese que, para que seja feita uma análise profunda e apurada das novas formas de ação coletiva – dentre as quais enfatizo o atual movimento social quilombola –, é preciso que levemos em consideração tanto os aspectos históricos e macro-estruturais de sua emergência quanto a intencionalidade de seus atores e sua capacidade transformadora. Temos de considerar a dinâmica e o panorama sempre mutável das *oportunidades políticas* abertas aos atores sociais de maneira integrada à capacidade que eles possuem – ou desenvolvem com o tempo – para remodelá-las em seu favor.

Argumentei, de um lado, que atores sociais não definem seus interesses e estratégias em meio a um vazio social ou histórico e que, por estarem imersos em relações sociais múltiplas bem como e em campos de interação povoados por outros atores, suas decisões e racionalidades refletem necessariamente certas disposições dadas pelo ambiente relacional (Granovetter, 1985). De outro lado, reconheci o fato pouco ignorável de que as estruturas macro e micropolíticas mudam continuamente (Tarrow, 1996), o que permitiu aos atores coletivos não somente se adaptarem passivamente às turbulências do meio social como, sobretudo, permitiu que eles se reavaliassem, se reorganizassem, e reelaborassem estrategicamente suas formas de ação e suas *estruturas de mobilização* política.

Para dar conta desta tarefa, procurei, num primeiro momento, identificar quais as reais *oportunidades políticas* abertas aos quilombolas e em que medida elas diferem de oportunidades anteriormente existentes. Expus o recente – mas conturbado – percurso das leis, instituições e disputas em torno da questão quilombola e, com isso, tentei revelar uma “dinâmica institucional” particular.

Dinâmica, esta, que se aproxima daquilo que Deborah Yashar denomina “Democratização incompleta”²⁶⁶, ao se referir à mobilização de grupos indígenas em alguns países da América Latina. Para a autora, em países cujas trajetórias político-institucionais recentes se assemelham à do Brasil, novos movimentos sociais apoiados em demandas étnicas e causas inéditas teriam surgido como decorrência de uma “equação” muito peculiar: de um lado, as Democracias nascentes nestes países de pouca tradição democrática inauguraram um ambiente de liberalização política sem precedentes na região. Novas leis foram criadas para “povos especiais” ou “tradicionais”, ampliaram-se os debates em torno dos direitos étnicos e da necessidade de o estado reconhecer as diferenças culturais e sociais de alguns grupos em especial. De outro lado, essas mesmas Democracias, nascidas num período prolongado de estagnação econômica, viram-se diante da impossibilidade de oferecer a seus cidadãos – sobretudo os mais necessitados – um acesso imediato a melhores serviços e bens públicos. Para completar esta equação, um terceiro fator decisivo foram as redes prévias de mobilização que passaram a se constituir desde os anos 1960 e 1970 em toda a América Latina e que, neste momento de ampla reforma institucional, eclodiram em novas formas de ação coletiva.

Creio que no Brasil tenha ocorrido algo semelhante. De um lado, o renascimento do movimento negro no final da década de 1970, o crescente apelo por justiça social e um ambiente nacional e internacional de revalorização de costumes, hábitos e modos de vida “tradicionais” envolveram o período da Assembleia Constituinte numa névoa tênue de grandes expectativas e muitas promessas. Esta liberalização política inédita – parafraseando Yashar – foi consolidada de forma categórica em nossa Constituição Cidadã a qual, dentre suas muitas promessas, incluía direitos especiais para povos tradicionais, minorias étnicas e *remanescentes de quilombo*.

²⁶⁶ Yashar (1998). Os casos analisados são: Equador, Bolívia, Guatemala, Peru e México.

Esta atmosfera de liberalização, por sua vez, foi potencializada por redes e movimentos sociais esparsos, que aos poucos renasciam com o final da Ditadura. Diferentes dos movimentos sociais de outrora, esses movimentos viviam um novo tempo e logo se viu que eles também defendiam novas causas (Sandler, 1992). Essas redes do campo, formadas em torno de grupos de mobilização ligados à Igreja Católica e que dariam origem a tantos outros movimentos sociais recentes no Brasil, se desenvolveram em parte aproveitando o ambiente político favorável, mas em parte, também, se reestruturando e repensando continuamente suas estratégias de luta, de organização, de articulação, de expansão e de sobrevivência.

O caso do movimento social quilombola, neste sentido é, ao mesmo tempo, bastante exemplar e particular. Como pudemos observar a partir do estudo de caso no Estado de São Paulo, as redes prévias de mobilização, constituídas em torno de comunidades negras marginalizadas, se desenvolveram concomitantemente ao aquecimento do debate jurídico-institucional em torno da questão quilombola. A princípio, a articulação incipiente que surgia no Vale do Ribeira desde meados da década de 1980 – promovida, sobretudo, por agentes da Igreja Católica progressista – não estava vinculada à causa quilombola. Era, ao que tudo indica, uma mobilização reativa, voltada para a defesa das populações envolvidas frente ao avanço de forças externas e iniciativas mal sucedidas de seguidos governos. A liberalização política inicial, seguindo um caminho distinto, respondia a demandas muito difusas, que mais remetiam a ideia românticas de uma dívida histórica com o povo afro-brasileiro do que a uma realidade conhecida e localizada.

Com o passar do tempo, no entanto, esses dois vetores desviaram-se de suas rotas paralelas e entraram em rota de colisão. De um lado, as estruturas de mobilização embrionárias, nascidas em meio ao processo de democratização e a partir do trabalho da Igreja junto às comunidades negras do Vale do Ribeira desde o início da década de 1980, eliminaram os custos da mobilização política, a qual não teve de nascer “do zero”. As redes de solidariedade e cooperação formadas em torno dos quilombos foram, gradualmente, se expandindo, se aproximando de parceiros externos e aprimorando suas formas de articulação e comunicação internas. Paralelamente, ao perceberem um ambiente favorável para a penetração da temática quilombola nas esferas institucionais – ambiente este expresso por leis progressistas e por uma disposição incomum de atores estatais

políticos em debaterem todo o tipo de assunto no alvorecer do novo regime democrático –, tais redes passaram a redirecionar suas ferramentas de mobilização para um diálogo mais estratégico e objetivo com o estado. Estruturas que, a princípio, serviram de apoio à subsistência de comunidades historicamente marginalizadas à segurança mínima de seus modos de vida passaram a servir de matéria prima para protestos, marchas e reivindicações cada vez mais contundentes, frequentes e orientadas para os órgãos do estado. Ampliaram-se, portanto, não apenas as estruturas de organização e cooperação política do movimento quilombola como também sua percepção do estado, de suas burocracias e de suas formas particulares de funcionamento.

De outro lado, as instituições do estado também foram, aos poucos, se apercebendo da realidade quilombola. Ao contrário do que previam os constituintes, logo se viu que existiam milhares de quilombos espalhados pelo país, muitas terras reivindicadas e milhões de quilombolas clamando por atenção do estado em todos os cantos do Brasil. Dada esta evidência, a cada ano a Democracia recente – e ainda “incompleta” – teve de encontrar formas, artifícios e dinâmicas particulares para calibrar o grau de permeabilidade que originalmente havia dado à questão quilombola. Por um lado, as forças complexas do jogo democrático estimularam administradores e legisladores a ampliarem esta permeabilidade – promovendo novas políticas para esses “povos” (e, por que não, “eleitorados”) especiais, novas leis, novos debates. Por outro, essas mesmas forças foram têm tentando controlar com maior eficácia as portas e janelas pelas quais os quilombolas – e suas demandas – vêm galgando espaço em meio às esferas institucionais. Regularização fundiária, titulação de terras, pagamento de indenizações, desapropriações – o custo político dessas batalhas estruturais e de longo prazo parece ainda ser alto demais para qualquer governo. Por isso mesmo, as burocracias estatais devem se mover para acomodar interesses diversos, que vão muito além dos direitos quilombolas e, até mesmo, das disputas partidárias.

E assim constituiu-se um “movimento social”. De um lado, atores coletivos crescentemente articulados e desempenhando formas de ação cada vez mais direcionadas, diversificadas e racionalizadas; aproveitando as oportunidades existentes e trabalhando, tenazmente, para a criação de novas. De outro lado, atores coletivos também articulados e instituições políticas em formação articularam-se para regular (como uma porta que ora abre, ora se fecha) o peso institucional de uma demanda nova. De um lado os movimentos sociais e suas redes

de articulação; de outro, o estado, sempre permeável, mutável e cujas fronteiras (internas e externas) jamais podem ser delimitadas. Uns transformando – ou tentando transformar – os outros continuamente. Estruturando-se e sendo estruturados; aproveitando disposições conjunturais existentes e criando novas; mobilizando-se em torno de oportunidades e mobilizando oportunidades.

São Paulo, setembro de 2009.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão*. Editora da UNICAMP
- ALMEIDA, A. (1989) *Terras de Preto, de Santo e de índio – uso comum e conflito*. NAEA 10, UFPA
- _____. (1998) *Os Quilombos e as Novas Etnias: É Necessário que nos Liberte-mos de Definições Arqueológicas*. Vitória, Reunião da Aba, mimeo.
- _____. (1998b) *Quilombos: repertório bibliográfico de uma questão redefinida*. Revista BIB, n.45, Rio de Janeiro, p.51-70.
- _____. (2000). “Os quilombos e as novas etnias”. IN: O'DWYER, *Quilombos no Brasil. ITESP*
- ALMEIDA, A. B. (2005) *Barragens no Contexto Quilombola Identidade, Luta e Modernização: O caso dos Quilombos do Vale do Ribeira – SP*- Depto de Geografia, FFLCH - USP Apresentação: I Encontro Ciências Sociais e Barragens
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. (2007) *Identidade e estratégia na formação do Movimento Ambientalista Brasileiro* - Revista Novos Estudos, Cebrap - n.79, p.151.
- ALONSO, S. (2006) *O “movimento” pela identidade e “resgate das terras de preto”: uma prática de socialização – Prêmio ABA/MDA Territórios Quilombolas / Associação Brasileira de Antropologia Organizador – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural*.
- AMORIN, R.; CAMPOS, A.; GARCIA, R. [ed.] (2008) *BRASIL: o estado de uma nação – estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil, 2007* – Brasília: IPEA.
- ANDRADE, L. (1997) *Desafios para o reconhecimento das terras quilombolas*
- _____.; TRECCANI, G. (1998). *Terras de Quilombo*, São Paulo, mimeo.
- ANDRADE, T (org.) (1997). *Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas*. São Paulo, IMESP.
- _____.; PEREIRA, C.A.; ANDRADE, M. (org.) (2000a). *Negros do Ribeira: re-conhecimento étnico e conquista do território*. Cadernos ITESP (Fundação Instituto de Terras de São Paulo “José Gomes da Silva”) 3
- _____.; PEREIRA, C.A.; ANDRADE, M. (org.) (2000b). *Terra e Cidadãos: aspectos da ação de Regularização fundiária no Estado de São Paulo*. Cader-nos ITESP (Fundação Instituto de Terras de São Paulo “José Gomes da Sil-va”) 4
- ANJOS, R. S. A (1999) *Distribuição Espacial das Comunidades Remanescentes de Qui-lombo do Brasil*. Revista Humanidades, N.9 (47) - Brasília, EDUnB.

- _____. (2005a) *Territórios das Comunidades Remanescentes de Antigos Quilombos no Brasil: primeira configuração espacial*. 3ed. Ed.Mapas e Consultoria - Brasília.
- _____. (2005b) *Territórios das Comunidades Quilombolas do Brasil: segunda configuração espacial*. Ed.Mapas e Consultoria - Brasília.
- _____. (2009) *Quilombos - geografia africana, cartografia étnica, territórios tradicionais*. Ed.Mapas e Consultoria - Brasília.
- ARRUTI, J. M. (1997). *A emergência dos “Remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas*. Revista Mana, vol.3, n.2
- _____. (2003). *O quilombo entre dois governos* IN: Vozes Afro-brasileiras, nº330. ed. Tempo e Presença
- _____. (2006) *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola* - Bauru: EDUSC, 2006
- _____. (2007) *A Imprensa anti-quilombola dá a pauta governamental – dossiê Conjuntura de Enfrentamentos I*, ONG Koinonia, Nacional • Novembro.
- BARRETO, N. R. (2007) *A Revolução Quilombola*. Ed. Paz no Campo, São Paulo.
- BENDOR, J. ; MOOKHERJEE, D. (1987) *Institutional Structure and the Logic of On-going Collective Action* - The American Political Science Review, vol. 81, no 1 , pp.129 – 154
- CANTANHEDE FILHO, A. (2001) *O Incra e os desafios para a regularização dos territórios quilombolas: algumas experiências* – NEAD.
- CARRIL, L.F. (1995). *Terras de Negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência*. Tese de mestrado, FFLCH/USP.
- _____. (1997) *Terras de Negros: herança de quilombos* - Ed.Scipione, série Ponto de apoio.
- _____. (2006) *Quilombo, Território e Geografia Agrária* - São Paulo, Nº 3, pp. 156-171.
- CARVALHO, J. (1995) *O Quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições e lutas* – Salvador, EDUFBA.
- CARVALHO, M.C.P. (2006) *Bairros Negros do Vale do Ribeira: do ‘escravo’ ao ‘quilombo’* - Tese de Doutorado em Ciências Sociais, UNICAMP.
- CHAGAS, M. (2002) *A política do reconhecimento dos “Remanescentes de Quilombos”*. Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas da Universidade Federal de Santa Catarina (NUER/UFSC)
- COELHO, V.S.; FAVARETO, A.; OLIVEIRA, F.; GALVANESE, C. (2007) “Foros Participativos y desarrollo territorial em el Vale de Ribeira (Brasil)” IN: BENGUA, J. (ed.) (2007) *Territorios Rurales* – Catalonia, Santiago (Chile)
- COHEN, J. (1985) *Strategy and Identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements*. Social Research, Vol.52, n.4.

- CONAQ. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Relatório do II Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas**. Salvador: CONAQ, 2000. 40 p.
- COSTA, I.R. da (2008) *Conaq: Um movimento nacional dos quilombolas* - Projeto Vida de Negro.
- DAVIS, D.J. (2000) *Afro-Brasileiros Hoje* - São Paulo, ed.Selo Negro.
- DAVIS, G.F.; McADAM, D.; SCOTT, W.R.; ZALD, M.N. (2005). *Social Movements and Organization Theory*. Cambridge University Press
- DIANI, M. (1996) *Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from regional populism in Italy*. American Sociological Review, vol.61
- _____. & McADAM, D. (2003) *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. - Oxford University Press
- _____. & PORTA, D. (2006) *Social Movements: An Introduction* - Blackwell Publishing
- DIEGUES, A.C.S.'A. (1983) *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar* - São Paulo, Ed. Ática.
- DiMAGGIO, P.; LOUCH, H. (1998) *Socially Embedded Consumer Transaction: for what kind of Purchases do most people often use networks?* American Sociological Review, vol.63, n.5, pp 619-637.
- DOYLE, T. (2001). *Environment and Politics*. London, Routledge
- DUQUETTE, M. (et al.) (2005) *Collective action and radicalism in Brazil: women, urban housing, and rural movements* - University of Toronto Press, c2005
- ECKSTEIN, S. ed. (1989) *Power and popular protest: Latin American social movements* - University of California Press, c1989
- EMIRBAYER, M. (1997) *Manifesto for a Relational Sociology*. American Journal of Sociology, vol.103, n.2
- EYERMAN, R.; JAMISON, A. (1996) *Social movements: a cognitive approach*
- FAUSTO, B. (1996) *História do Brasil* - Edusp, São Paulo (4ª edição).
- FERREIRA, L. (2004) *Dimensões Humanas da Biodiversidade: Mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil*. Ambiente & Sociedade – Vol. VII nº. 1 jan./jun.
- FIGUEIREDO, A.L.V (2008) *O “Caminho Quilombola”: Interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos*. Tese de Doutorado em Sociologia apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- FILHO, O.S.; RICK, A. (2007) *Parecer independente sobre o licenciamento ambiental do projeto da Hidrelétrica Tijuco Alto, no rio Ribeira do Iguape (Paraná - São Paulo) e sobre seus riscos para o povo e sua região* - Parecer elaborado para o Instituto Sócio Ambiental, São Paulo.
- FLIGSTEIN, N. (2001) *Social Skill and the Theory of Fields*. Sociological Theory 19:2

- GALVANESE, C.; MENINO, F. (2005) *Terra, Identidade e Barragem: estudo sobre a organização e mobilização política das Associações de Remanescentes de Quilombo do Vale do Ribeira* - Relatório de pesquisa apresentado como parte do projeto "Barragem de Tijuco Alto: Emprego, Recursos Naturais e Direitos das Comunidades Tradicionais em Debate nos Fóruns Participativos do Vale do Ribeira" - Cebrap/RIMISP/IDRC.
- GARCIA, J. (2007) *25 Anos do Movimento Negro no Brasil (1980-2005)* - edição especial da Fundação Cultural Palmares/MinC, Brasília.
- GIDDENS, A. (1979) *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis* – University of California Press.
- GOH, A. (2005). *Women's mobilization in the quilombo communities of Vale do Ribeira* – paper prepared for CEBRAP. IDS/CEBRAP.
- GOHN, M.G. (1997) *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.
- GOODWIN, J.; JASPER, J. [ed.] (2003) *The Social Movements Reader: cases and concepts* – Blackwell readers in Sociology, n.12, Blackwell Publishing.
- _____. (2004) *Rethinking Social Movements – Structure, Meaning and Emotions* - Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- GRANOVETTER, M. (1983) *The Strength of Weak Ties: a network theory Revisited*. Sociological Theory, Vol.1, 203-233.
- _____. (1985) *Economic Action and Social Structure: the problem of Embeddedness*. American Journal of Sociology, vol.91 n.3
- GUIMARÃES, A. (2002) *Classes, raças e democracia*, São Paulo, Editora 34.
- HARDIN, R. (1991) *Collective Action* - Baltimore: The John Hopkins University Press.
- HOBSBAWN, E. (1970) *Rebeldes primitivos: estudos sobre formas arcaicas de movimentos sociais nos séculos XIX e XX* - Rio de Janeiro: Zahar
- HODGSON, G. (2004). *Opportunism is not the only reason why firms exist: why an explanatory emphasis on opportunism may mislead management strategy* Industrial and Corporate Change, Volume 13, Number 2, pp-401-418.
- HUNTINGTON, S.P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* - Touchstone Edition, New York.
- _____. (2004) *Who are We? The challenges to America's National Identity* - Simon&Schuster, New York.
- I Encontro Nacional de Lideranças Quilombolas das Comunidades Remanescentes Tituladas* - Brasília: Fundação Cultural Palmares/MinC; Editorial Abaré, 2002.
- Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (2008) *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto* - Nota Técnica nº139.

- ITESP (1998). *O direito de Propriedade dos Remanescentes das Comunidades de Quilombo no Estado de São Paulo. Relatório Final do grupo de trabalho criado pelo decreto n. 40.723 de 21/03/1996.*
- JENKINS, C. (1983) *Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements Annual Review of Sociology*, Vol. 9, pp. 527-553
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* – Princeton University Press.
- LEITE, I. (2002). *Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas*. NEAD.
- LINHARES, L.F.R (2006). *Comunidade negra rural: um velho tema, uma nova discussão*. Fundação Palmares/NEAD
- _____. (2004). *Kilombos of Brazil: Identity and Land Entitlement* - Journal of Black Studies, vol.34, n.6, p.817-837.
- LOFLAND, J. (1996) *Social Movement Organizations – Guide to Research on Insurgent realities* - Aldyne de Gruyter
- MARQUES, V.P.M.A. (2007) *Aspectos Orçamentários e Financeiros da Reforma Agrária no Brasil: 2000-2005* - NEAD Estudos.
- McADAM, D. (1986). *Recruitment to High-Risk Activism: the case of Freedom Summer*. American Journal of Sociology, vol.92 n.1
- _____. (1993). *Specifying the Relationship between Social Ties and Activism*. American Journal of Sociology, Vol.99, n.3:640-667.
- _____.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (1996) *Comparative Perspectives on Social Movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* - Cambridge University Press.
- _____. (2001). *Beyond Structural Analysis – toward a more dynamic understanding of social movements* – versão inicial de artigo publicado em DIANI, M. & McADAM, D. (2003) *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. - Oxford University Press
- MCCARTHY, J.; ZALD, M. (1977) *Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory* - American Journal of Sociology, 82.
- MELUCCI, A. (1996) *Challenging codes: collective action in the information age* - Cambridge University Press.
- MEYER, D. (2004) *Protest and Political Opportunities*- Annu. Rev. Sociol. 2004. 30:125-45
- _____. & WHITTIER, N.; ROBBETT, B. (2002) *Social movements : identity, culture, and the state* - Oxford University Press, 2002
- _____.; STAGGENBORG, S. (1996) *Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity* - The American Journal of Sociology, Vol. 101, No. 6 (May, 1996), pp. 1628-1660
- Midorikawa, J.T. (1928) *Colonias japonezas na zona do ribeira de iguape* - São Paulo : O Estado de São Paulo.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS - (2007) *Chamada Nutricional Quilombola 2006* - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS, Brasília-DF.
- MOE, T. (1980) *The Organization of Interests – incentives and the internal dynamics of political interest groups* – The University of Chicago Press/Midway Reprint Edition (1988)
- MORRIS, A. & MUELLER, C. (1992). *Frontiers in Social Movement's Theory*. Yale University press. Pennsylvania State University Press.
- MOTTA, M. (2007) *Brecha Negra em Livro Branco: artigo 68, remanescentes de quilombo e grilagem no Brasil* – IN: “Estado e Historiografia no Brasil”, Sonia Mendonça.
- MOURA, C. (1981) *Quilombos e a rebelião negra* - Brasiliense, 1981
- _____. org. (2001) *Os quilombos na dinâmica social do Brasil* - Maceió : EDUFAL.
- MOYO, S. & YEROS, P. (2008) *Reclamando a Terra* – CLACSO
- NAVARRO, Z. (2002) “Mobilização sem emancipação” – *as lutas sociais dos sem-terra no Brasil*. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). “Produzir para viver”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 189-232.
- NEE, V. (2003). “New Institutionalism, Economic and Sociological (forthcoming)” IN: SMELSLER & SWEDBERG, *Handbook for Economic Sociology*, Princeton University Press.
- O'DWYER, E. (1993) *Remanescentes de Quilombo na Fronteira Amazônica: a etnicidade como instrumento de luta pela terra* – Revista ABRA, n.3, vol.23, set-dez.
- _____.; SILVA, E. (org.) (2000). *Quilombos no Brasil*. Revista nº5, Fundação Cultural Palmares.
- OBERSCHALL, A. (1997) *Social movements: ideologies, interests, and identities*
- OFFE, C. (1985) *New social movements: challenging the boundaries of institutional politics*. Social Research 52
- OLIVEIRA, L. [org.] (2001) *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes* – Comissão Pró-Índio de São Paulo.
- OLSON, M. (1965) *The Logic of Collective Action* [versão brasileira – 1999 – EDUSP]
- OSBRONE, M. (2004). *An Introduction to Game Theory*. New York-Oxford, Oxford University Press.
- PAOLIELLO, R. (2001) *Direito à terra entre remanescentes de quilombos no Vale do Ribeira de Iguape: dinâmicas territoriais e sociais em face de políticas ambientais e projetos de barragem* - Fundação Santo André – FAFIL
- _____. (2002) *Estratégias espaciais, reconversões identitárias e novas ruralidades em terras remanescentes de quilombos*.

- PICHARDO, N. (1997) *New Social Movements: a critical review* - Annu. Rev. Sociol. 1997. 23:411-30
- PIERSON, P. (2004) *Politics in Time: history, institutions, and social analysis* - Princeton University Press.
- POLI, O. (1999). *O Movimento de Atingidos por Barragens do Rio Uruguai – MAB*. IN: *Leituras em Movimentos Sociais*. Ed. Grifos.
- POLLETTA, F. & JASPER, J. (2001) *Collective Identity and Social Movements* - Annual Review of Sociology, Vol. 27, Pages 283-305
- QUEIROZ, R. (1983). *Caipiras Negros no Vale do Ribeira: um estudo de Antropologia Econômica*. FFLCH/USP.
- _____. (1997) *Essa terra é santa, essa terra é nossa: a comunidade Quilombola de Ivaporunduva e o direito de propriedade*- IMESP.
- REIS, J.J.; GOMES, F. org. (1996) *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*.
- RESENDE, R.U. (2002). *As Regras do Jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira*. Annablume editora, São Paulo.
- REVISTA direito Agrário (2007); ano 20, n.20. Ministério do Desenvolvimento Agrário - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Associação Brasileira de Direito Agrário
- RODRIGUES, V. (2006) De gente da barragem a quilombo da Anastácia: uma etnografia dos processos étnicos e políticos no sul do país IN: Prêmio ABA/MDA Territórios Quilombolas / Associação Brasileira de Antropologia
- ROMÃO, D.A. [org.] (2006). *Vale do Ribeira: um ensaio para o desenvolvimento das comunidades rurais*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD Debate; 11).
- ROSA, L. (2006) *Os quilombos de ontem, quilombos de hoje: impressões, identidades, passado e futuro* IN: Projeto Quilombos Vivos – Secretaria de Estado e Cultura – Governo do Estado de São Paulo
- ROSENTHAL, N.; FINGRUDT, M.; ETHIER, M.; KARANT, R.; McDONALD, D. (1985) *Social Movements and Network Analysis: A Case Study of Nineteenth-Century Women's Reform in New York State* - The American Journal of Sociology, Vol. 90, No. 5, pp.
- ROTHMAN, F. (2001). *A Comparative Study of Dam-Resistance Campaigns and Environmental Policy in Brazil*. Journal of Environment and Development, Vol.10, nº4 – Stage Publications.
- SANCHEZ, F. (2004). *Identidade e Conflito: a construção política dos remanescentes de quilombo do Vale do Ribeira*. Tese de mestrado FFLCH/USP.
- SANDLER, T. (1992) *Collective action: theory and applications* - [University of Michigan Press](http://www.umich.edu/~press/).

- SANTOS, I. A. A. (2006) *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo* - Prefeitura de São Paulo, Coordenadoria dos Assuntos da População Negra (CONE).
- SANTOS, J. T. (2002) *O poder da Cultura e a cultura do poder: a construção da disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil* - São Paulo, Edusp.
- SANTOS, P. & GIACOMINI, R. (2000) *O processo de Reconhecimento dos Remanescentes de Comunidade de Quilombo do Estado de São Paulo*.
- SAULE Jr., N.[org.] (2003) *A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara: Relatório da Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana* - Instituto Pólis, São Paulo.
- SCHMITT, A.; TURATTI, M.; CARVALHO, M. (2002) *Atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas*. Ambiente & Sociedade - Ano V - No 10
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Presidência da República/SEPPIR - (2007) *Relatório de Gestão (2003-2006)*- Brasília.
- SILVA, D. (?) *Constituição e Diferença Étnica: o problema Jurídico das comunidades negras remanescentes de quilombo no Brasil*.
- STUCCHI, D.(1996). *Os Bairros Negros do Vale do Ribeira* – Trabalho realizado pela Procuradoria da República no Estado de São Paulo, com o objetivo de instruir o inquérito Civil Público nº05/1996, em subsídio à atuação do Min. Público Federal na defesa dos direitos das comunidades Remanescentes de Quilombo do Vale do Ribeira.
- SUNDFELD, C.A. (org.) (2002) *Comunidades Quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/MinC. Editorial Abaré
- TARROW, S. (1994) *Power in movement. Social Movements, Collective Action and Politics* - Cambridge: Cambridge University Press.
- TATTO, N.; DOS SANTOS, K. M. P. (ed.) (2008) *Agenda Socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira* - Instituto Socioambiental (ISA), São Paulo.
- TILLY, C. (1978) *From Mobilization to Revolution* - Michigan: Reading M.A., Addison-Wesley.
- _____. & TARROW, S. (2007). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publisers.
- _____. (2004) *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers.
- WISELY, N. (1990). "Social Movements" IN: KNOKE, D. *Political Networks, the structural perspective*. Cambridge University Press.
- YASHAR, D. (1998) *Constesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America* - Comparative Politics, Vol. 31, No. 1.
- YOUNG, I. (2006) *Representação Política, Identidade e Minorias* - Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190

Anexos

ANEXO 3.2.1:

Quilombos no Orçamento Federal: projetos executados entre 1997 e 2008

Fontes : Controladoria-Geral da União - BGU; Siafi; INESC (2008).

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$
1997	Preservação do Patrimônio Cultural (Histórico, Artístico e Arqueológico)	MinC (FCP)	demarcação de quatro territórios quilombolas para tombamento patrimonial	250.000,00	0,00
			eventos da FCP (seminários sobre a questão quilombola)	160.000,00	160.000,00
	Programa Nacional de Informações Culturais	MinC (FCP)	estudos e pesquisas - levantamento de comunidades quilombolas no país	50.000,00	50.000,00
			Total	460.000,00	210.000,00
1998	Reconhecimento e Valorização das Especificidades Culturais Étnicas	MinC (FCP)	projetos de desenvolvimento nas comunidades, qualificação dos moradores e inclusão dos territórios	903.000,00	692.000,00
			Total	903.000,00	692.000,00
1999	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	*valores totais gastos com projetos voltados para a "Cultura Afro" (quilombos e outros grupos afro-descendentes)	1.800.000,00	1.736.564,00
	Programa de Alfabetização Solidária	MinC (FCP) e MEC	atendimento a 33 comunidades remanescentes de quilombo nas regiões Norte e Nordeste	634.690,00	612.500,00
	Total		2 ações	2.434.690,00	2.349.064,00
2000	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação 01508: capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombo - Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Remanescentes de Quilombos	20.000,00	18.920,00
			ação 01512: estudos e pesquisas nas áreas étnica-estética e de valorização da pessoa negra	74.780,00	72.750,00
			ação 01540: tombamento de sítios históricos afro-brasileiros (Kalunga)	10.000,00	9.670,00
			ação 01642: reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos	779.000,00	766.802,00
		MEC (recursos do FNDE)	formação continuada de docentes do ensino fundamental para atuação nas áreas de remanescentes de quilombo	100.000,00	100.000,00
	Programa Formulação e Gestão de Políticas Públicas	MDA (recursos do PRONAF)	geração de renda e crédito rural a quilombos	300.000,00	203.900,00
	Total		6 ações	1.283.780,00	1.172.042,00

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$
2001	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação 1642: reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos	1.982.100,00	1.581.445,00
			ação 1532: registro de bens culturais imateriais	173.856,00	173.856,00
			ação 2637: preservação de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro-brasileiro	112.605,00	112.605,00
			ação 1642: identificação e inventário de bens culturais afro-brasileiros	20.350,00	20.350,00
		Total	4 ações	2.288.911,00	1.888.256,00
2002	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação 1642: reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos	3.702.536,00	501.417,00
		Total	1 ação	3.702.536,00	501.417,00
2003	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação 0503: fomento à cultura afro-brasileira - apoio a projetos de promoção cultural NÃO APENAS em comunidades remanescentes de quilombos	1.330.711,00	1.110.476,00
	Plano Nacional de Reforma Agrária	MDA (Incra)	titulação de áreas de comunidades remanescentes de quilombo	500.000,00	0,00
	Programa Nacional de Acesso à Alimentação	Presidência da República (Mesa)	distribuição de cestas básicas	4.000.000,00	3.456.000,00
	Total		3 ações	5.830.711,00	4.566.476,00
2004	Programa Brasil Quilombola (1336)	Presidência da República (Seppir)	ação 6440: fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	3.453.382,00	2.503.707,00
			fomento à qualificação de afro-descendentes em Gestão Pública	1.151.127,00	805.788,00
			convênios firmados para projetos de desenvolvimento nas comunidades remanescentes de quilombo	1.598.739,00	1.598.739,00
		MDS/Petrobrás	projetos de geração de renda nos quilombos	4.000.000,00	1.222.798,00
		MDA (Incra)	apoio ao desenvolvimento sustentável das com.Quilombolas	1.151.127,00	422.298,00
			reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo	2.700.250,00	1.681.276,00
			pagamento de indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e titulada aos remanescentes de quilombo	13.426.893,00	0,00
		MEC	apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar nas com.rem.quilombos	817.301,00	498.228,00
			apoio à distribuição de material didático para o Ensino Fundamental em escolas situadas nas com.rem.quilombo	460.451,00	213.139,00
			apoio à capacitação de professores do Ensino Fundamental para atuação nas com.rem.quilombo	345.338,00	272.930,00
		MS/Funasa	ação 7656: Implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em quilombos e outras áreas rurais.		22.549.000,00
	Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (1152)	MDS	atendimento às comunidades quilombolas	1.326.099,00	1.326.099,00
	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário (139)	MDA (Incra)	promoção da igualdade de raça, gênero e etnia no desenvolvimento rural	1.151.127,00	1.151.127,00
	Programa Comunidades Quilombolas (1145)	MMA	gestão ambiental em terras quilombolas	99.423,00	85.609,00
	Programa de Subsídio à Habitação de interesse social	Ministério das Cidades e Funasa	subsídio à habitação de Interesse Social para povos remanescentes de quilombo	27.000.000,00	15.000.000,00
	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC(FCP)	ação 4600: capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento da cultura afro-brasileira	150.000,00	149.616,00
			construção do Centro Nacional de Informação de Referência da Cultura Afro-Brasileira	23.022,00	0,00
			implantação da Rede Palmares de Comunicação	1.112.309,00	1.111.080,00
			pesquisas sobre Cultura e Patrimônio afro-brasileiro	572.603,00	439.291,00
			ação 2902: fomento a projetos de etnodesenvolvimento de comunidades negras rurais	1.013.428,00	885.987,00
		Total	20 ações	61.552.619,00	51.916.712,00

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$
2005	Programa Brasil Quilombola (1336)	Presidência da República (Seppir)	Convênio Banco Mundial	60.000,00	60.000,00
			ação 8589: capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombo	900.000,00	900.000,00
			ação 6440: fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombo	5.725.341,00	3.772.214,00
		MS/Funasa	atenção à Saúde das populações quilombolas	315.815,00	116.330,00
		MDA (Incra)	ação0859: pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas para titulação quilombola	14.440.347,00	0,00
			reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo	5.843.681,00	2.302.723,00
			apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	1.077.134,00	963.615,00
		Presidência da República/Consea	realização de seminário e convênio com a Seppir para inclusão de comunidades quilombolas no programa Fome Zero	350.000,00	350.000,00
		MEC	ação09G0000: apoio à distribuição de material didático e paradidático para o Ensino Fundamental em escolas situadas nas com.rem.quilombo	400.000,00	316.406,00
			apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar nas com.rem.quilombos	1.338.877,00	1.200.193,00
			ação09740000: apoio à capacitação de professores do ensino fundamental para a atuação nas comunidades de quilombos	632.000,00	608.833,00
	Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (1152)	Presidências da República (Seppir)	capacitação de agentes públicos em temas transversais	188.929,00	0,00
	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário (0139)	MDA (Incra)	fomento à qualificação de afro-descendentes em gestão pública	969.420,00	750.835,00
	Identidade e Diversidade Cultural	MinC(FCP)	valorização da cultura afro-brasileira (*NÃO APENAS remanescentes de quilombo)	4.400.000,00	200.000,00
	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC(FCP)	ação 8053: fomento a projetos da Cultura Afro-Brasileira	2.100.685,00	1.936.594,00
			construção do Centro Nacional de Informação de Referência da Cultura afro-Brasileira	32.314,00	0,00
			implantação da Rede Palmares de Comunicação	933.097,00	860.128,00
			ação 6621: etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombo	763.428,00	759.147,00
			parcerias com entidades do terceiro setor	337.542,00	337.542,00
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	MEC/FNDE	merenda escolar para alunos matriculados em escolas quilombolas	13.600,00	13.600,00
	Programa de Educação Previdenciária	Ministério da Previdência Social	ação2284: orientação e atendimento previdenciário para 640 descendentes de quilombo e realização de curso para representantes dessas comunidades	1.100.000,00	891.746,00
	Programa Nacional de Saneamento	MS/Funasa	ação7656: implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em quilombos e outras áreas rurais	13.420.000,00	13.420.000,00
	Programa Governo Eletrônico de Atendimento ao Cidadão	Ministério das Comunicações	atendimento a comunidade de quilombo no Vale do Ribeira, São Paulo	111.988,00	111.988,00
	Programa Comunidades Tradicionais (1145)	MMA	ação6060: capacitação de comunidades tradicionais	799.286,00	467.688,00
			ação6087: fomento a projetos de desenvolvimento sustentável de comunidades tradicionais	1.400.005,00	124.882,00
			ação6230: gestão ambiental em terras quilombolas	767.686,00	668.927,00
		Total	27 ações	59.498.309,00	32.190.164,00

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$
2006	Programa Brasil Quilombola (1336)	Presidência da República (Seppir)	ação 6440: fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	12.430.819,00	6.114.948,09
			ação 8589: capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombo	999.916,00	941.806,00
		MEC	apoio à formação de professores de Educação Básica para atuação nas comunidades remanescentes de quilombo	827.104,00	792.212,00
			apoio à distribuição de material didático para o ensino fundamental em escolas quilombolas	827.104,00	380.787,00
			ação09CJ: apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar nas comunidades quilombolas	1.285.113,00	0,00
		MDA (Incra)	apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	1.033.880,00	957.433,00
			ação0859: pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas	31.016.408,00	6.593.396,00
			reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo	2.754.295,00	1.815.882,50
		Presidência da República/Consea	realização do II Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras	20.000,00	20.000,00
			capacitação de agentes públicos em temas transversais	51.694,00	51.694,00
	Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (1152)	Presidência da República (Seppir)	fomento à qualificação de afro-descendentes em gestão pública	999.916,00	987.342,00
	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário (0139)	MDA (Incra)	promoção da igualdade de raça, gênero e etnia no desenvolvimento rural	2.033.797,00	2.025.046,00
	Programa Comunidades Tradicionais (1145)	MMA	ação6230: gestão ambiental em terras quilombolas	1.349.904,00	1.009.067,00
	Programa Cultura Afro Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação6621: etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombo	1.387.574,00	864.014,00
			ação2A86: proteção às comunidades negras tradicionais	1.416.000,00	1.179.453,00
			ação2A96: assistência jurídica às comunidades de quilombo	120.000,00	61.707,00
			ação8053: fomento a projetos de cultura afro-brasileira	4.013.887,00	2.745.707,00
	Governo Eletrônico	Ministério das Comunicações	capacitação de técnicos em radiofusão	400.000,00	0,00
	Programa Luz Para Todos	MME	ligação de ramais elétricos em comunidades quilombola	13.000.000,00	12.179.283,07
	Fome Zero	MDS	ação 2792: distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos	15.000.000,00	12.431.111,95
			cadastramento de famílias quilombolas no Bolsa Família	500.000,00	500.000,00
		Total	21 ações	91.467.411,00	51.650.889,61

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$	
2007	Programa Cultura Afro Brasileira (0172)	MinC (FCP)	assistência jurídica às com.reman.quilombos	69.967,00	67.337,00	
			proteção de bens culturais das comunidades negras tradicionais	898.033,00	887.009,00	
			Núcleo de Informação Cultural Afro-Brasileira	137.000,00	81.453,00	
			implantação da Rede Palmares de Comunicação	659.651,00	532.954,00	
			etnodesenvolvimento das Com.reman. Quilombo	10.694.294,00	10.694.294,00	
			investimentos na região Nordeste	600.000,00	400.000,00	
			investimentos na região Sudeste	500.000,00	265.000,00	
			Investimentos da região Sul	200.000,00	200.000,00	
	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais (0135)	MDA (Incra)	Investimentos na região Norte	620.000,00	406.223,00	
	Programa Comunidades Tradicionais (1145)	MMA	ação6230: gestão ambiental em terras quilombolas	1.351.042,00	1.330.346,00	
	Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento (0151)	Seppir, Incra, Funai	atuação nacional (*NÃO atende somente quilombos	57.369.114,00	52.255.347,47	
	Programa Brasil Quilombola (1336)	Presidência da República (Seppir)	ação0859: pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas para titulação quilombola	27.300.234,00	2.301.612,77	
			capacitação de agentes representativos das com.reman. Quilombos	1.200.000,00	1.127.870,00	
			fomento ao desenvolvimento local para com.reman. Quilombos	12.799.000,00	5.995.590,00	
			investimentos na Região Sul	100.000,00	0,00	
			investimentos na Região Norte	50.000,00	0,00	
			MEC	apoio à formação de professores de Educação Básica para atuação nas comunidades remanescentes de quilombo	197.200,00	0,00
		MDA (Incra)		apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	1.000.000,00	310.563,00
				ação0859: pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas	24.570.234,00	2.301.613,00
			MS/ Funasa	reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo	5.431.040,00	4.733.341,00
		atenção à Saúde das populações quilombolas		200.000,00	70.899,00	
		Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (1152)		Presidência da República (Seppir)	capacitação de agentes públicos em temas transversais	150.000,00
			fomento à qualificação de afro-descendentes em gestão pública		1.000.000,00	986.161,00
	investimentos em comunidades da região Norte		250.000,00		0,00	
	investimentos em comunidades da região Sudeste		100.000,00		0,00	
	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário (0139)		MDA (Incra)		promoção da igualdade de raça, gênero e etnia no desenvolvimento rural	2.200.000,00
	Total		26 ações	149.646.809,00	86.884.266,24	

Ano	Projeto/Programa	Ministério Responsável (unidade)	Descrição das Ações Específicas	Valor Orçado R\$ (LOA)	Valor Executado R\$	
2008	Programa Brasil Quilombola (1336)	Presidência da República (Seppir)	ação2048a: apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombo	500.000,00	120.000,00	
			ação2D46A: apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades Rem.Quilombos	500.000,00	472.000,00	
			ação8589A: capacitação de agentes representativos das com.rem.quilombos	2.200.000,00	1.433.401,00	
			ação6440a: fomento ao desenvolvimento local para com.rem.quilombos	3.870.000,00	3.216.653,00	
		MDA (Incra)	ação8358a: assistência técnica e extensão rural para com.quilombolas	4.080.000,00	3.497.267,00	
			ação8936a: apoio ao desenvolvimento sustentável das com.quilombolas	2.880.000,00	1.691.278,00	
			ação0859: pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas	52.320.188,00	0,00	
			ação1642: reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo	7.120.000,00	1.939.700,00	
		MS/ Funasa	atenção à Saúde das populações quilombolas	500.000,00	278.050,00	
		MEC	apoio ao desenvolvimento da Educação nas com.reman.quilombo	1.000.000,00	0,00	
		Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (1432)	Presidência da República (Seppir)	ação2D54a: apoio a Conselhos e Organismos Governamentais de Promoção da Ig.Racial	647.423,00	200.000,00
				capacitação de agentes públicos em temas transversais	150.000,00	99.876,00
	ação802Ua: qualificação de afro-descendentes em Cidadania, Gestão Pública e para o Trabalho			1.000.000,00	0,00	
	Programa Cultura Afro-Brasileira (0172)	MinC (FCP)	ação8053a: fomento a projetos da Cultura Afro-Brasileira	2.219.911,00	818.671,00	
			assistência jurídica a comunidades remanescentes de quilombo	115.000,00	0,00	
			construção do Centro Nacional de Informação de Referência da Cultura Afro-Brasileira	3.150.000,00	2.400.000,00	
			Rede Palmares de Comunicação	856.278,00	856.278,00	
			etnodesenvolvimento das Com.reman. Quilombo	679.294,00	621.228,00	
	Programa Arca das Letras	MDA(Incra), ME/FNDE, Min.Justiza, MME	Implantação de Bibliotecas Rurais (PRONERA)	476.471,00	382.847,00	
	Programa de Saneamento Rural (1287)	MS/ Funasa	implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em áreas rurais especiais (quilombos, reservas extrativistas e assentamentos)	44.250.000,00	29.876.000,00	
	Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (0137)	MDA (Incra)	demarcação topográfica de território quilombola em Brejo Grande (ES)	100.000,00	100.000,00	
	Programa Comunidades Tradicionais (1145)	MMA	ação6230: gestão ambiental em terras quilombolas	750.000,00	726.997,00	
			apoio às organizações das comunidades tradicionais	9.996.534,00		
			capacitação de comunidades tradicionais	5.417.930,00		
			fomento a projetos de desenvolvimento sustentável de comunidades tradicionais	750.000,00	750.000,00	
	Programa de Acesso à Alimentação (1049)	MDS	cadastro de 25.312 famílias quilombolas no Cadastro único	5.900.000,00	5.900.000,00	
			distribuição de 345.218 cestas básicas para quilombolas			
			Total	27 ações	151.429.029,00	55.380.246,00

ANEXO 3.2.2:**Quilombos no Orçamento de São Paulo: projetos executados entre 2001 e 2008**

Fontes: Controladoria-Geral da União - BGU; Siafi; INESC (2008).

	valores estimados: ações destinadas NÃO somente para os quilombolas
	valores estimados: incluem ações da CDHU nos municípios que possuem comunidades de quilombo

Ano	Órgão Responsável	nº Ação ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
1999	Itesp	21 631 1710 1044	Aquisição de animais, óleo diesel e sementes	75.598,00	90.590,00	
			Total	75.598,00	90.590,00	0
2000	Itesp	proc.: 758/2000	Aquisição de máquina moedora	127.875,00	127.875,00	
			Total	127.875,00	127.875,00	0
2001	Itesp	21 631 1707	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	116.185,00	0,00	12
		proc.: 946/2001	Contratação de prestação de serviços de antropólogos para elaboração de relatórios técnicos e científicos de comunidades remanescentes de quilombos em de São Paulo	123.800,00	144.000,00	
		21 631 1710 1044	Implantação de Infra-estrutura - fixação das famílias assentadas e quilombolas na terra, abastecimento de água para consumo humano e energia elétrica para equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde)	90.012,00	49.417,05	
			Total	329.997,00	193.417,05	12
2002	Itesp	21 631 1707	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	104.565,00	98.675,00	14
		21 631 1710 1044	Implantação de Infra-estrutura - fixação das famílias assentadas e quilombolas na terra, abastecimento de água para consumo humano e energia elétrica para equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde)	200.020,00	200.020,00	7
		21 631 1710 4120	*Apoio à produção e geração de renda a acampados e remanescentes de comunidades de quilombo - conservação de recursos naturais, fomento agrícola, diversificação da produção, conservação de solos, implantação de pequenas agro-indústrias, recuperação ambiental de áreas degradadas.	500.000,00	240.000,00	20
		proc.: 365/2002	Aquisição de material para Apiário nas com. Quilombos - Programa "Diversificação da Produção"	12.005,55	7.522,50	
		convênio: 100/2002	Projeto de melhoria da rede de abastecimento de água das comunidades quilombolas de André Lopes, Mandira, Morro Seco e Nhunguara - FEHIDRO/ITESP	378.980,69	216.000,00	
		proc.: 649/2002	Aquisição de material para construção de galpão	1.429,00	1.429,20	
		proc.: 608/2002	Aquisição de Material de Construção e Agropecuária	7.000,00	1.400,00	
			Total	1.204.000,24	765.046,70	27

Ano	Órgão Responsável	nºAção ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
2003	Itesp	21 631 1707 4115	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimnto e titulação de territórios identificados.	150.877,00	138.996,00	25
		21 122 0100 4113	Capacitação e assistência técnica especializada - capacitar técnicos e beneficiários para o desenvolvimento das comunidades quilombolas.	874.525,00	635.498,00	0
		21 631 1710 1044	*Implantação de Infra-estrutura - fixação das famílias assentadas e quilombolas na terra, abastecimento de água para consumo humano e energia elétrica para equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde)	1.000.000,00	800.000,00	23
		21 631 1710 4120	*Apoio à produção e geração de renda a acampados e remanescentes de comunidades de quilombo - conservação de recursos naturais, fomento agrícola, diversificação da produção, conservação de solos, implantação de pequenas agro-indústrias, recuperação ambiental de áreas degradadas.	1.500.000,00	1.200.000,00	13
		processo: 1490/2003	Implementação de ramais elétricos nos quilombos	97.200,00	97.200,00	
		convênio: 101/2003	Aquisição de material hidráulico - melhoria da rede de abastecimento de água para com. Remanescentes de Quilombo	110.032,01	78.605,05	
		convênio: 40.000/2003	vistoria de fiscalização e avaliação de imóveis rurais para a obtenção de áreas para reassentamento de trabalhadores rurais - INCRA/ITESP	216.000,00	128.674,00	
		processo: 966/2003	Ecoturismo para com. Remanescentes quilombo	70.983,00	70.983,00	
		processo: 1074/2003	Aquisição de Aves - produção de ovos e carne através do programa de apoio inicial Prod. Familiar - Sub. Programa Segurança Alimentar - Kit aves	1.365,00	1.365,00	
		processo: 1352/2003	Contratação de serviço de engenharia p/ implementação de tomadas d'água - base de reservatórios e alambrado	138.569,87	138.569,87	
Total				4.159.551,88	3.289.890,92	61

Ano	Órgão Responsável	nº Ação ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
2004	Itesp	21.631.1707 5480	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	219.756,00	210.665,00	14
		21 631 1710 4963	Produção de renda em assentamentos e comunidades quilombolas	1.074.702,00	500.436,00	
		processo: 587/2004	Confecção de placas de obras no projeto de melhoria do abastecimento de água nas Com. Rem. Quil Vale do Ribeira	2.000,00	1.625,00	
		processo: 470/2004	Transporte para evento	1.100,00	1.100,00	
		processo: 430/2004	Aquisição de Aves, tipo "Caipira", através do subprograma de segurança alimentar - Kit Aves	3.000,00	2.756,25	
		processo: 584/2004	Implantação de ramais elétricos nas com. Do Vale do Ribeira	89.500,00	89.500,00	
		processo: 1050/2004	Projeto de qualificação e ecoturismo e Olericultura par comunidade Rem. De Quil. Do Vale do Ribeira.	297.555,80	153.215,80	
		processo: 947/2004	Confecção de placas indicativas para equipamentos comunitários	7.000,00	7.820,00	
		convênio: 95.000/2004	Reconhecimento e titulação das comunidades quilombolas de São Paulo - INCRA/ITESP	50.000,00	48.000,00	
		processo: 199/2004	Implantação de reservatórios metálicos e acessórios em projetos de assentamentos e Comunidades quilombolas atendidos pelo ITESP	50.000,00	38.370,00	
		processo: 607/2004	Aquisição de materiais hidráulicos para implantação de sistema de abastecimento de água nos equipamentos comunitários localizados nas CRQ do Vale do Ribeira	120.136,94	122.059,89	
		processo: 200/2004	Aquisição de material de consumo em projetos de assentamento e comunidades remanescentes de quilombos	30.000,00	38.749,10	
		Total		1.944.750,74	1.214.297,04	14

Ano	Órgão Responsável	nº Ação ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
2005	Itesp	21.631.1707 5480	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	224.155,00	220.488,00	30
		21 631 1710 4963	Produção de renda em assentamentos e comunidades quilombolas	1.035.900,00	500.300,00	
		processo: 980/2005	Contratação de Hospedagem para o seminário Estadual "Assentados e Quilombos do Estado de São Paulo e a Previdência Social	3.360,00	2.520,00	
		processo: 487/2005	Hospedagem e alimentação para participantes do "Historia Quilombolas"	3.300,00	3.216,00	
		processo: 301/2005	Aquisição de sementes de adubação verde, sub-programa adubação verde para assentamentos e com. Quilombolas	20.000,00	18.690,00	
		processo: 687/2005	fornecimento de chapas metálicas para marcos de concreto - Programa de fortalecimento das comunidades	2.000,00	2.000,00	
		processo: 674/2005	confecção de marcos de concreto - programa de fortalecimento das comunidades quilombolas do estado de São Paulo	9.000,00	8.700,00	
		processo: 984/2005	contratação de empresa para transportar quilombolas para seminário estadual "Assentados e quilombolas do Estado de São Paulo e a Previdência Social"	3.270,00	3.270,00	
		processo: 994/2005	Contratação de empresa especializada em fornecimento de alimentação para o seminário estadual "Assentados e Quilombos Prec. Social	3.086,00	3.086,00	
		processo: 996/2005	Transporte para Quilombolas de Eldorado - Encontro de Quil. Em Ubatuba/Cacardoc.	4.500,00	4.150,00	
		processo: 630/2005	Contratação de prestação de serviços de antropólogos para elaboração de relatórios técnicos e científicos de comunidades remanescentes de quilombos em de São Paulo	157.000,00	86.900,00	
		processo: 997/2005	Transporte para Quilombolas de Iporanga - Encontro de Quil. Em Ubatuba/Cacardoc.	3.840,00	3.840,00	
		ptocesso: 1086/2005	Adiantamneto para o programa Produzir - Min/FAO-ONU - projeto Arranjo produtivo local Vale do Ribeira - capacitação de Quilombola	3.800,00	3.800,00	
		processo: 1090/2005	Contratação de empresa para prestação de serviço na área de ecoturismo para atendimento ao programa Produzir - MIN/FAO/ONU - capacitacao de quilombos no município de IPORANGA	7.950,00	7.950,00	
		processo: 296/2005	Aquisição de sementes de Pupunha (variedade sem espinhos) para implantação de campos demonstrativos em comunidades remanescentes de Quilombos.	1.000,00	1.000,00	
		processo: 239/2005	Implantação de casa de máquinas e estrutura de Ancoragem para teleférico	34.998,61	0,00	
		convênio 142/2005	MDA-ITESP	2.342.190,30	134.200,00	
			Total	3.859.349,91	1.004.110,00	30

Ano	Órgão Responsável	nº Ação ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
2006	Secretaria de Habitação	16 481 2506 5056	**Construção de moradias em comunidades remanescentes de quilombo - CDHU, em parceria com o ITESP e prefeituras municipais.	3.500.000,00	2.800.000,00	
	Secretaria da Cultura	13 392 1208 5436	Preservação Cultural de Espaços de Matrizes Africanas - preservação da história e revivificação cultural de clubes, sítios religiosos, e quilombos	182.000,00	159.934,00	
		13 392 1208 5437	Eventos voltados para a cultura afro-brasileira - (dentre as atividades) desenvolvimento de modalidades artísticas em regiões remanescentes dos quilombos	946.483,00	940.635,00	
	Itesp	21 333 1707	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	258.155,00	156.743,00	
		21 631 1710 4963	Produção de renda em assentamentos e comunidades quilombolas	984.398,70	65.209,00	
		processo:354/2006	Aquisição de materiais apícolas do programa Produzir MIN/FAO/ONU. Projeto Arranjo Produtivo Local - Vale do Ribeira - Capacitação de Quilombolas	12.000,00	11.212,80	
		convênio: 41.442/2006	prestação de serviço especializado para aplicação de laudo de identificação fundiária em áreas ocupadas do parque estadual Jacupiranga - SEMA(SP)/ITESP	88.412,00	88.412,00	
		processo: 288/2006	Adiantamento para o programa Produzir - Min/FAO-ONU - projeto Arranjo produtivo local Vale do Ribeira - capacitação de Quilombola	50.000,00	49.150,00	
		processo: 659/2006	Aquisição de materiais em complemento na 3a Etapa do Processo Fehidro 100/2002, do projeto de melhoria da rede de abastecimento de água.	72.000,00	72.000,00	
		processo: 669/2006	Contratação de serviços de Hospedagem e Alimentação para o 1o Encontro estadual de mulheres Quilombolas	2.814,00	2.814,00	
		processo: 687/2006	Aquisição de macacão para apicultura do programa produzir Min/Fao/ONU - projeto arranjo produtivo local - Vale do Ribeira - capacitacao de Quilombolas	2.900,00	2.900,00	
		processo: 838/2006	Contratação de transportes para mulheres Quilombolas - evento encontro estadual das mulheres quilombolas	5.000,00	5.000,00	
		processo: 1133/2006	Contratação de ônibus para transporte de Quilombolas para o encerramento do projeto "Quilombos Vivos", em parceria com secretaria de estado da cultura.	2.500,00	2.500,00	
		processo: 1145/2006	Aquisição de materiais de construção adicionais para a comunidade de Quilombo Nhunguara - contrato Fehidro 100/2002	1.815,86	1.815,86	
		Total		6.108.478,56	4.358.325,66	0

Ano	Órgão Responsável	nº Ação ou Processo Itesp	Descrição	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	nº comunidades atendidas
2007	Secretaria de Habitação	16 481 2506 5066	**Construção de moradias em comunidades remanescentes de quilombo - CDHU, em parceria com o ITESP e prefeituras municipais.	900.000,00	820.000,00	
	Secretaria da Cultura	13 392 1208 5436	Preservação Cultural de Espaços de Matrizes Africanas - preservação da história e revivificação cultural de clubes, sítios religiosos, e quilombos	300.457,00	300.000,00	
	Secretaria da Saúde	10 301 0926 4867	**QUALIS - Programa de Saúde da Família - apoio técnico-financeiro aos municípios com baixo índice de desenvolvimento humano com assentamentos rurais e comunidades remanescentes de quilombos.**	8.900.000,00	8.700.000,00	
	Sec. Da Juventude, Esporte e Lazer	27 812 4101 5139	Promoção de competições esportivas com identidade cultural paulista, incluindo manifestações dos povos indígenas e quilombolas.***	401.000,00	267.533,00	
	Itesp	21 333 1707	Desenvolvimento Sócio-Econômico das Comunidades quilombolas - ações de desenvolvimento socioeconômico e sustentável nas comunidades quilombolas do Estado, reconhecimento e titulação de territórios identificados.	94.375,00	85.677,00	
		21 631 1710 4963	Produção de renda em assentamentos e comunidades quilombolas	1.056.198,00	1.056.180,00	
		processo: 842/2007	Contratação de empresa para montagem de infraestrutura para o encontro de Quilombos no Parque da Água Branca	7.700,00	7.700,00	
		processo: 767/2007	Contratação de ônibus para o transporte de Quilombolas para o encontro de Quilombolas em São Paulo nos dias 20 e 21 de Novembro de 2007	8.000,00	8.000,00	
		processo: 564/2007	Adiantamentos do programa produzir MIN/FAO/ONU - Projeto arranjo produtivo local Vale do Ribeira captação de Quilombolas	500,00	500,00	
		processo: 502/2007	Aquisição de ração balanceada inicial e vacinas para frangos de corte e poedeiras para projeto piloto nas comunidades remanescente de Quilombolas.	3.499,20	3.369,60	
		processo: 251/2007	Contratação de prestação de serviços de antropólogos para elaboração de relatórios técnicos e científicos de comunidades remanescentes de quilombos em de São Paulo	75.250,00	20.000,00	
		processo: 579/2007	Projeto de construção de oficina; aquisição de equipamentos e capacitação das mulheres e jovens da comunidade Quilombola Jaó para o aprimoramento e o conhecimento de novas técnicas de cortes, costura, bordado e tingimento, gestão do empreendimento conhecimento do mercado e informática. (Convênio ITESP-CAIXA-MDA)	107.066,80	107.066,80	
		Total		11.854.046,00	11.376.026,40	0
	Itesp	21 631 1709 4959	regularização de terras quilombolas (recursos estaduais para quilombos)	147.277,00	15.002,00	
		21 631 1709 5909	reconhecimento dos territórios quilombolas	50.000,00	50.000,00	
		21 128 1710 5910	formação e capacitação de famílias assentadas e quilombolas*	299.659,00	245.098,00	
		21 631 1710 1044	infra-estrutura agrária*	170.010,00	170.000,00	
		21 631 1710 4963	Produção de renda em assentamentos e comunidades quilombolas	1.056.198,00	1.056.190,00	
		Total		20.961.818,00	18.437.307,00	0
2008	Secretaria da Cultura	13 392 1201 1986	Programa de ação Cultural - financiamento de atividades culturais nos segmentos de cinema, TV, literatura, artes visuais, fotografia, teatro, novas mídias para quilombos, indígenas, etc.**	1.000.674,00	998.371,00	
	Secretaria da Saúde	10 301 0926 4867	QUALIS - Programa de Saúde da Família - apoio técnico-financeiro aos municípios com baixo índice de desenvolvimento humano com assentamentos rurais e comunidades remanescentes de quilombos.**	18.238.000,00	15.902.646,00	
	Total		20.961.818,00	18.437.307,00	0	

*valores repartidos entre quilombolas e assentados

**valores estimados a partir do orçamento para cada município onde há comunidades quilombolas.

*** valores totais destinados a eventos de que participam comunidades quilombolas. Portanto, esses gastos não se referem exatamente a investimentos nas comunidades.

Anexo 3.2.3

Comunidades Identificadas, Reconhecidas e Tituladas (1)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*FCP)	TOTAL
abertura de processos (INCRA)	0	0	0	0	0	0	0	0	9	116	212	180	32	0	0	549
relatórios concluídos (INCRA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	22	11	19	0	72
área delimitada (INCRA)* (ha)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	214.464,0636	186.107,3199	31.696,3844	168.492,8163	0,0000	600.760,5842
publicação de portarias (INCRA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12	9	10	0	33
área demarcada para titulação (INCRA)** (t)	0,0000	0,0000	0,0000	20.846,8100	209,6400	1.055,7700	17.247,1000	3.639,4800	7.816,2200	744,0100	7.483,1495	31.405,8000	92.387,0170	31.779,3773	0,0000	214.614,3738
títulos concedidos (INCRA)	2	3	3	2	3	0	0	0	0	2	0	2	1	0	0	18
títulos concedidos (FCP)	0	0	0	1	5	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
títulos concedidos (outras instituições)	0	0	0	0	5	4	4	12	6	0	7	17	4	15	0	74
total de títulos concedidos	2	3	3	3	13	16	4	12	6	2	7	19	5	15	0	110
área total titulada (INCRA e outros) (ha)	1.525,5641	10.255,4145	82.244,1441	227.875,8625	270.105,5348	167.823,5785	15.068,7670	44.114,9986	72.271,0584	3.694,5152	13.551,1722	31.039,9872	20.038,9400	36.872,4013	0,0000	674.580,9532
famílias beneficiadas***	134	142	251	255	1.424	2.448	158	1.989	537	54	1.888	4.010	2.937	7.080	0	23.307
pedidos de reconhecimento (FCP)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
reconhecimentos (FCP)****	0	0	0	0	0	0	0	0	0	97	332	390	141	127	29	1.116

Quadro consolidado a partir de Bancos de dados estaduais (Incra, Itesp, FCP, CPI-SP, Iterma, Iterpi e outros institutos de terra estaduais (2)).

*área delimitada em Relatório Técnico Científico

**área publicada em portaria no DOU

***famílias beneficiadas por titulação e por publicação de relatório técnico de reconhecimento (não inclusos reconhecimentos emitidos pela FCP e que constam no Cadastro Geral do Minc)

**** março, 2009 - www.palmares.gov.br

Anexo 4.2.1:

Comunidades Remanescentes de Quilombo em São Paulo e a evolução organizacional da Eaacone

Dados sobre as comunidades								Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****													
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Título Reconnec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Abobral	Eldorado	SIM	92	apontada para reconhecimento		2007	1986 estudos bíblicos	MUITO FORTE		1999	1999	1	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
2	André Lopes	Eldorado	SIM	84	reconhecida	2001	2004	1986 estudos bíblicos	MUITO FORTE		1998	1998	0	0	0	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
3	Anta Magra	Barra do Chapéu	SIM		apontada para reconhecimento			1990 via ITESP	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
4	Araponga	Registro	SIM					participação no 2004 Encontro anual	FRACO				0	0	1	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
5	Ariri	Cananéia	SIM	32			2005	1998 via equipe Mandira	FORTE				0	0	0	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
6	Bambu	Cananéia	SIM	15				1998 via equipe Mandira	FORTE				0	0	0	?	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0
7	Bananal	Eldorado	SIM	30	apontada para reconhecimento			1986 estudos bíblicos	MUITO FORTE		1994	2000	0	1	1	?	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1
8	Batatal/Boa Esperança	Eldorado	SIM	43	processo suspenso			1986 estudos bíblicos	MUITO FORTE		1994	1998	0	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
9	Biguazinho	Miracatu	SIM	15	em fase reconhecimento			visita, assessoria jurídica, contato 1995 via Padre Ivo	MÉDIO		1998	2005	0	0	0	?	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0
10	Bombas	Iporanga	SIM	21	em fase reconhecimento		2005	encontros de formação e participação em 1998 reuniões internas	FORTE		2004	2004	0	0	0	?	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1
11	Brotas	Itatiba	NÃO	27	reconhecida	2004	2006	participação no 2003 Encontro anual	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
12	Caçandoca	Ubatuba	NÃO	20	reconhecida	2000	2005	participação no Encontro anual e formação da coordenação 2003 estadual	MÉDIO				0	0	0	?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
13	Calundó	Salto do Pirapora	NÃO	18	reconhecida	1999	2005	participação no Encontro anual, assessoria jurídica, parceria política e formação da coordenação 1999 estadual	MÉDIO				0	0	0	?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1

Dados sobre as comunidades									Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****													
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Titulação ITESP	Reconhec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
14	Caiaçanga	Registro	SIM	42					1991 via Miro - CPT	MÉDIO				0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
15	Camburi	Ubatuba	NÃO	50	reconhecida	2005		2006	participação no Encontro anual; contato via ITESP	NULO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
16	Cangume	Itaóca	SIM	37	reconhecida	2004		2005	visita e encontros de formação	FORTE		2003	2004	0	0	0	?	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0
17	Capinzal	Registro	SIM						encontros de formação e participação em reuniões internas	NULO				0	0	1	?	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
18	Capitão Braz	Cajati	SIM	21					via Igreja - irmão Ivo	FRACO				0	0	1	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0
19	Capivari	Capivari	NÃO	8	reconhecida	2004		2007	participação no Encontro anual	NULO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
20	Carmo	São Roque	NÃO	37	apontada para reconhecimento			2007	2000 assessoria jurídica	ESPORÁDICO				0	0	0	?	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1
21	Castelhanos	Iporanga	SIM	60	apontada para reconhecimento			2006	participação no Encontro anual e visita da Eaacone	MÉDIO			2006	1	1	0	?	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1
22	Cazanga	Ubatuba	NÃO		em fase reconhecimento				Oriel; formação da coordenação estadual	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	Cedro	Barra do Turvo	SIM	35	em fase reconhecimento			2006	visita, encontros de formação, assessoria jurídica e participação nas reuniões da Eaacone	FORTE				1	0	1	?	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
24	Chácara dos Pretos	Rio Claro	NÃO		apontada para reconhecimento				1998 via ITESP	NULO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
25	Couveiro	Iguape	SIM	32					via irmão Ivo e Leda, que mobilizam o pessoal de Iguape/Juquiá	ESPORÁDICA				0	0	0	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
26	Engenho	Eldorado	SIM	13					1987 estudos bíblicos	FORTE				0	0	0	?	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0
27	Fazenda da Caixa	Ubatuba	NÃO		em fase reconhecimento			2006	via ITESP: encontros do conselho curador e tentativas de formação da coordenação estadual	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
28	Fazendinha dos Pretos	Salto do Pirapora	NÃO	8	apontada para reconhecimento				mesmo processo de Cafundó - comunidades próximas	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0

Dados sobre as comunidades								Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****														
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Titulação ITESP	Reconhec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
29	Fazendinha Pilar	Pilar do Sul	NÃO	21	em fase reconhecimento			2006	2004 visita esporádica da Eaacone		NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
30	Galvão	Eldorado	SIM	29	titulada	2001	2007	2007	1986 estudos bíblicos		MUITO FORTE	1999	1999	1	0	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
31									visita, encontros de formação, assessoria jurídica, participação nas reuniões da Eaacone - via																		
	Itapitangui	Cananéia	SIM	63					1995 equipe do Mandira		MUITO FORTE			0	0	0	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
32									visitas à comunidade; mesma geração de Pavao, Patrimônio e demais comunidades de Iguape "mobilizadas" pelo irmão Ivo e por																		
	Itatins	Iguape	SIM	29					1998 Leda		MÉDIO			0	1	0	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
33	Iaporanduba	Eldorado	SIM	80	titulada	1998	2003		estudos bíblicos - participação direta na fundação da Eaacone		MUITO FORTE	1994	1994	1	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
34	Jaó	Itapeva	NÃO	60	reconhecida	2000		2006	participação no Encontro anual e formação da coordenação estadual		MÉDIO			0	0	0	?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
35	Jaú	Jaú	NÃO		apontada para reconhecimento				visita esporádica da Eaacone		FRACO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
36	José Muniz/ "Vila Muniz" Cajati		SIM						via Igreja - irmão Ivo. Assessoria Jurídica		MÉDIO			0	0	1	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
37									visita à comunidade, participação no encontro de																		
	Jurumirim	Iporanga	SIM	21					2000 formação		FORTE			0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1
38									assessoria jurídica - mesma geração de contatos de Taquaral, Taquaraçu, Padre André I e II - contato feito via																		
	Lençol	Jacupiranga	SIM	30					2000 padre local		FRACO			0	0	0	?	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0

Dados sobre as comunidades								Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****													
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Título Rec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
39	Mandira	Cananéia	SIM	18	reconhecida	2002	2005	encontros de formação, assessoria jurídica e participação em reuniões internas	MUITO FORTE		1995		1	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
40	Manoel Gomes	Cajati	SIM	35				mesma leva de Vila Andreia... - 1998 Padre Ivo	FORTE				0	0	1	?	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1
41	Maranhão	Iporanga	SIM					ouviram falar por meio do Itesp, mas não houve trabalho da Eaacone lá	NULO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
42	Maria Rosa	Iporanga	SIM	20	titulada	1998	2001	2007	encontros de formação e participação em reuniões internas; contato feito logo após os estudos bíblicos e durante a formação do	MUITO FORTE			1	1	0	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
43	Meninos	Eldorado	SIM						1989 estudos bíblicos	FORTE			0	0	1	?	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1
44	Miguel	Iguape	SIM						2000 da Eaacone	FRACO			0	0	0	?	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0
45	Morro Seco	Juquiá	SIM	47	reconhecida	2006	2005	participação nas atividades da Eaacone, assessoria jurídica, etc.	FORTE		2002	2003	0	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
46	Nhunguara	Iporanga	SIM	91	reconhecida	2001	2007	estudos bíblicos e participação na fundação da	MUITO FORTE		1997	1998	1	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
47	Os Camargo	Votorantin	NÃO	7	apontada para reconhecimento			2000 assessoria jurídica	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
48	Pavao	Iguape	SIM					via Ivo e Leda. Da mesma geração de Couveiro, 1998 Patrimônio, etc.	FRACO				0	0	0	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
49	Padre André I e II	Jacupiranga	SIM	55				mesma geração que Lençol, etc.	FRACO				0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1
50	Palmeiras	Cananéia	SIM	13				via equipe do	FORTE				0	0	0	?	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0
51	Patrimônio	Iguape	SIM	25				mesma leva que Pavao, Couveiro, 1998 etc.	FORTE				0	1	0	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
52	Pedra Preta e Paraíso	Barra do Turvo	SIM		em fase reconhecimento		2006	visita recente da	FORTE				0	0	0	?	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1
53	Pedro Cubas	Eldorado	SIM	53	titulada	1998	2003	2007	estudos bíblicos e participação direta na fundação da	MUITO FORTE		1998	1	0	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Dados sobre as comunidades								Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****													
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Titulação Reconhec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
54	Pedro Cubas de Cima	Eldorado	SIM	23	reconhecida	2003	2006	estudos bíblicos e participação direta na fundação da	1986 EAAZONE	FORTE		2004	0	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0
55	Peropava	Registro	SIM		apontada para reconhecimento			visitas da Eaacone e assessoria jurídica para formação da	2000 associação	FRACO			0	0	0	?	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0
56	Pilões	Iporanga	SIM	55	titulada	1998	2001	época da formação do	1989 MOAB	FORTE		1998	0	1	0	?	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1
57	Piraporinha	Salto do Pirapora	NÃO	50	apontada para reconhecimento			participação no encontro anual	2003	FRACA			0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
58	Piririca	Iporanga	SIM		apontada para reconhecimento			assessoria jurídica recente e participação nas atividades internas	2005 da Eaacone	FORTE			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
59	Poça	Eldorado	SIM	82	em fase reconhecimento		2007	estudos bíblicos	1986	MUITO FORTE	2005		1	0	1	?	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1
60	Poço Grande	Iporanga	SIM	18	apontada para reconhecimento			mesma leva de Piririca, embora o contato tenha sido feito um pouco	2000 antes	FORTE			0	0	0	?	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1
61	Porto Cubatão	Cananéia	SIM	62			2005	mesma leva de Cananéia	1995	MUITO FORTE			0	0	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
62	Porto Velho	Iporanga	SIM	18	reconhecida	2003	2006	visita de Carlos e Noel e ajuda esporádica	1998	FORTE	2001	2002	1	0	0	?	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1
63	Praia Grande	Iporanga	SIM	26	reconhecida	2002	2007	época da formação do	1989 MOAB	MUITO FORTE		1995	1	1	1	?	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1
64	Reginaldo	Barra do Turvo	SIM		em fase reconhecimento		2005	Participação nos primeiros encontros, visitas da Eaacone e assessoria jurídica para formação da	1996 associação	FORTE			1	1	1	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
65	Ribeirão Grande	Barra do Turvo	SIM		em fase reconhecimento		2006	mesma "geração de Reginaldo"	1996	MÉDIO		2005	1	1	1	?	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0
66	Rio Branco	Cananéia	SIM					visita das imãs em 2001. Contato esporádico	2003 via Mandira	FORTE			0	0	0	?	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1
67	Rio da Claudia	Iporanga	SIM	8				visitas frequentes, assessoria jurídica, mas comunidade se mobiliza muito	2001	NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
68	Santa Maria	Cananéia	SIM	19			2005	pouco.	2001	FRACO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0

Dados sobre as comunidades									Organização Política					Presença no Encontro Anual das Com. Negras****														
#	Comunidade*	Município	Localizada no Vale do Ribeira	N. famílias**	Sit. legal ITESP (2008)	Reconhec. ITESP	Titulação ITESP	Reconhec. FCP	1º contato Eaacone**	Contato/ envolvimento	Envolvimento no movimento***	Fundação associação	Ano do estatuto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
69	São Banedito	Cajati	SIM						?	não conhecem	?			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	
70										mesma leva de Santa Maria: tentativas recentes de mobilização mal-sucedidas feitas pela Eaacone	FRACO																	
	São Paulo Bagre	Cananéia	SIM	18				2005	2001					0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	
71	São Pedro	Eldorado	SIM	45	titulada	1998	2001	2005	1986	estudos bíblicos e participação na fundação da EAAZONE	MUITO FORTE	1997	1999	1	0	1	?	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
72	Sapatu	Eldorado	SIM	82	reconhecida	2001		2005	1986	estudos bíblicos e participação na fundação da EAAZONE	MUITO FORTE		2000	1	0	0	?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	
73	Sertão do Itamambuca	Ubatuba	NÃO					2006	?	desconhecem, mas já esteve presente no Entronô.	NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	
74	Tamandaré	Guaratinguetá	NÃO		apontada para reconhecimento				?	desconhecem, mas já esteve presente no Entronô.	NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	
75	Taquari	Cananéia	SIM					2005	1998	mesma leva que Mandira. Mobilização foi feita pela equipe do Mandira.	FORTE			0	0	0	?	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	
76	Taquaruçu	Jacupiranga	SIM	15					2000	mesma leva que Lençol, etc.	MÉDIO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	
77	Terras de Caxambu	Sarapuí	NÃO					2006	?	Já ouviram falar, mas não visitaram.	NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	
78	Terra Seca	Barra do Turvo	SIM		em fase reconhecimento			2006	?	Já ouviram falar, mas não visitaram. Mas já participou do Enconrão.	NULO			0	0	0	?	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	
79	Tocos	Barra do Chapéu	SIM		apontada para reconhecimento				?	Já ouviram falar, mas não visitaram.	NULO			0	0	0	?	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
80	Varadouro	Cananéia	SIM	12				2005	1998	via equipe do Mandira. Comunidade muito distante e de difícil acesso.	MÉDIO			0	0	0	?	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	
81	Vila Andréia	Cajati	SIM	32					1997	via Ivo, Leda e Rosa	FRACO			0	0	0	?	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	
82	Vila Tatu	Cajati	SIM						1997	via Ivo, Leda e Rosa	FRACO			0	0	1	?	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	
TOTAL														9991	9996	####	9990	####	####	####	####	####	####	####	####	####	####	####

*enumerei abaixo TODAS as comunidades citadas nos diversos documentos que consultei: levantamentos da Eaacone (2005 e 2007), relatórios de identificação e reconhecimento (Itesp), cadastro geral das comunidades quilombolas (FCP), lista de titulações no Brasil (Comissão Pró-Índio). Porém, não foram incluídas as comunidades citadas por Anjos (2009), pelo fato de o autor contabilizar comunidades urbanas e ainda não reconhecidas.

**fonte: levantamento EAAZONE - 2007 (vale notar que este número de famílias normalmente não é o mesmo que o apontado pelo ITESP em seus laudos de reconhecimento)

***fontes: entrevistas com Carlos Nicomedes (17/09/2007 e 08/06/09) e Ângela Biagioni (03/10/2007 e 21/07/2008), conversas com a irmã Sueli Berlanga e Everton Liborio (entre julho de 2007 e julho de 2009) e análise de relatórios internos da Eaacone e do Moab.

****excepcionalmente em 1995, os números se referem apenas aos convidados e não aos participantes de fato. Não há dados disponíveis para o ano de 1998. Não houve Encontro em 2001 devido à reunião nacional dos quilombos.

Anexo 4.1.2:
Cronologia da Eaacone

Ano	Principais acontecimentos/atividades*	Tipo
* fonte: arquivos da Eaacone/Moab. Disponíveis na sede da organização na cidade de Eldorado.		
Antes da fundação		
1985	Assassinato de "Carlinhos", morador da comunidade de São Pedro (Iporanga)	
1986	Vinda das irmãs pastorinhas para Eldorado e início dos estudos bíblicos nas comunidades de Iaporunduva, São Pedro, Nhunguara, Batatal, Abobral, Poça, Pedro Cubas, Galvão, André Lopes.	1
1989	CBA obtém a concessão para a construção da UHE Tijuco Alto	
	Visita de identificação na comunidade de Pilões (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Praia Grande (Iporanga)	1
	Fundação do Moab, em Eldorado	3
1990	Visita de identificação na comunidade de Maria Rosa (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Anta Magra (Barra do Chapéu)	1
1991	Visita de identificação na comunidade de Caiacanga (Registro)	1
	Visita de identificação na comunidade de Castelhanos (Iporanga)	1
1992	Identificação de 8 comunidades remanescentes de quilombo pelo etnólogo Guilherme dos Santos Barbosa (USP)	1
	1o Encontro das Comunidades Negras - Iaporunduva (palestra com o Frei Davi e o etnólogo Guilherme dos Santos)	3
1993	maio - 2o encontro de formação das comunidades negras: Frei Davi. Tema: liturgia afro-brasileira	2
	relatório técnico-científico de reconhecimento da comunidade remanescente de quilombo de Iaporunduva (Eldorado)	1
1994	A comunidade de Iaporunduva inicia processo de reconhecimento junto à Procuradoria Geral da República	1
	Ação ordinária movida pelos quilombolas (Moab) junto ao Ministério Público Federal em defesa da comunidade de Iaporunduva.	5
	relatório técnico-científico de reconhecimento da comunidade remanescente de quilombo de Praia Grande (Iporanga)	1
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Iaporunduva (14/06).	3
	relatório técnico-científico de reconhecimento da comunidade remanescente de quilombo de Pilões (Iporanga)	1
	Encontro das comunidades remanescentes de quilombo do Vale do Ribeira (19 e 20/11/1994) - palestras de dra.Michael Nolan, Luiz Eduardo Greenhalgh e do etnólogo Guilherme dos Santos.	3
1995	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Praia Grande (17/06)	3
Após a fundação		
1995	FUNDAÇÃO DA EAACONE - quilombo de Praia Grande (Iporanga) - 17/06/1995.	
	I ENCONTRÃO - "I Encontro das comunidades negras do Vale do Ribeira" - diocese de Registro (novembro).	3
	Participação de membros das comunidades quilombolas do Vale do Ribeira no seminário "remanescentes de quilombo no Estado de São Paulo", organizado pela Câmara Municipal de São Paulo como parte dos trabalhos extraordinários referentes à celebração dos 300 anos de Zumbi (Câmara Municipal de São Paulo).	4
	Reuniões internas da Eaacone (3 reuniões ao todo)	3
	Visita de identificação na comunidade de Itapitangui (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Porto Cubatão (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Biguazinho (Miracatu)	1
	Redação, assinatura e divulgação de um abaixo-assinado em repúdio ao projeto de Lei 627/1995, de Alcides Modesto (PT-BA). O abaixo-assinado foi escrito em colaboração com o MNU e enviado para a Câmara dos Deputados.	5
	Participação de membros da Eaacone no I Encontro Nacional de Comunidades quilombolas (Brasília, 17 a 20/11/1995).	4
	Celebração de missa afro-brasileira no quilombo de Iaporunduva em homenagem a Zumbi dos Palmares (novembro).	
	Visita/ encontro de formação na comunidade de Mandira (Cananéia) - março/1995.	2
	Visita de identificação na comunidade de Reginaldo (Barra do Turvo) - 11/12/1996	1
	Visita de identificação na comunidade de Ribeirão Grande (Barra do Turvo)	1
	Reuniões internas da Eaacone (4 reuniões ao todo)	3
1996	Eaacone participa do Grupo de Trabalho do Itesp, para a elaboração da legislação paulista sobre os quilombos.	5
	Início das atividades da Comissão Pró-Índio de São Paulo nas comunidades do Vale - aliança com a Eaacone durante as discussões da nova legislação paulista sobre quilombos	6
	Eaacone passa a fazer parte do Comitê de Bacia Hidrográfica do Vale do Ribeira (CBH-RB), assumindo posto de entidade representante da sociedade civil.	6
	Eaacone e Moab organizam um seminário para discutirem a privatização do setor elétrico. Presença do professor Oswaldo Sevá (POLI/USP).	4
	II ENCONTRÃO - diocese de Registro - 09/11/1996 - presença da Fundação Palmares. Tema: "celebração inculturada - espiritualidade e negritude; os desafios do processo de inculturação".	3

1997	III ENCONTRÃO - diocese de Registro - 15 e 16/11/1997 - presença da Fundação Palmares. Tema: "Globalização não é universalização de direitos - globalização x minorias, pobres e excluídos". Presença de vereadores do PT-São Paulo, Lourdes Carril (antropóloga USP).	3
	Reuniões internas da Eaacone (4 reuniões ao todo)	3
	Visita de identificação na comunidade de Cangume (Itaóca)	1
	Visita de identificação na comunidade de Capitão Braz (Cajati)	1
	Visita de identificação na comunidade de Vila Muniz (Cajati)	1
	Visita de identificação na comunidade de Vila Andreia (Cajati)	1
	Visita de identificação na comunidade de Vila Tatu (Cajati)	1
1998	Início dos trabalhos do Instituto Socio Ambiental (ISA) com a comunidade de Iporunduva (Eldorado). Projeto da Banana orgânica e artesanato da folha de bananeira.	6
	IV ENCONTRÃO - diocese de Registro - 21 e 22/11/1998 - participação especial de Deborah Stucchi (Procuradora Federal e autora de estudo sobre o Vale do Ribeira). Tema: "A história do negro no Vale do Ribeira"	3
	4 reuniões extraordinárias da Eaacone no ano: divisão dos setores de mobilização municipais (Eldorado, Iporanga, Cananeia, Iguape, Cajati, Registro, Jacupiranga).	3
	Reuniões internas da Eaacone (6 reuniões ao todo)	3
	Visita de identificação na comunidade de Aníri (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Bambu (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Bombas (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Cedro (Barra do Turvo)	1
	Visita de identificação na comunidade de Couveiro (Iguape)	1
	Visita de identificação na comunidade de Itatins (Iguape)	1
	Visita de identificação na comunidade de Jaó (Itapeva)	1
	Visita de identificação na comunidade de Manoel Gomes (Cajati)	1
	Visita de identificação na comunidade de Pavao (Iguape)	1
	Visita de identificação na comunidade de Patrimônio (Iguape)	1
	Visita de identificação na comunidade de Porto Velho (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Taquari (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Varadouro (Cananeia)	1
	Ato em prol dos quilombos durante a Romaria à Aparecida do Norte (Romaria de Nossa Senhora Aparecida)	5
	Participação de membros da Eaacone no II Encontro Nacional de Comunidades quilombolas (Salvador, 30/11 a 01/12/1998). Pauta foi a discussão do decreto 3.912, que estava para ser aprovado.	4
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Nhunguara (Registro do estatuto em 05/09)	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Pedro Cubas (Registro do estatuto em 26/08)	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Batatal/Boa Esperança (Registro do estatuto em 15/03).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Pilões (Registro do estatuto em 02/09).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Maria Rosa (Registro do estatuto em 05/09).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de André Lopes (Registro do estatuto em 27/08)	2
1999	Realização da "5a Reunião Nacional dos Quilombos Brasileiros". (Registro, 30/04 a 02/05/1999). Organização: FCP e Inkra, com a participação de Dulce Pereira (presidente da FCP) e Sebastião Azevedo (superintendente do Inkra). A reunião ocorreu no município de Registro, atendendo a pedidos das comunidades do Vale do Ribeira.	4
	V ENCONTRÃO - diocese de Registro - 20 e 21/11/1999 - coordenação da advogada Dra. Michael Nolan. Tema: "Os direitos dos remanescentes de quilombo no Brasil e os processos de titulação de terras"	3
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Galvão (Registro do estatuto em 27/11).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de São Pedro (Registro do estatuto em 27/11).	2
	Eaacone assina ante-projeto/ consulta pública "Terras Quilombolas" sobre o decreto para a regulamentação do processo de identificação e titulação de territórios quilombolas. Ante-projeto foi enviado à Câmara dos Deputados (dep. Pedro Parente).	5
	Reuniões internas da Eaacone (9 reuniões ao todo)	3
	Visita de identificação na comunidade de Cafundó (Salto de Pirapora)	1
	Benedito Alves da Silva ("Ditão", liderança da Comunidade de Iporunduva e membro fundador da Eaacone) é eleito para a presidência da Comissão Nacional Provisória das Comunidades Negras Rurais Quilombolas.	4
	Celebração da primeira "Noite Cultural Afro" na comunidade de André Lopes (Eldorado) - 13/03/1999	
	Pedido de financiamento para a Scottish Catholic International Aid (US\$19,000).	6
2000	visita/encontro de formação na comunidade de Morro Seco (Juquiá)	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade da Poça (Eldorado)	2
	visita/encontro de formação em Patrimônio, Pavao, Itatins e Couveiro (Iguape) - 09/04/2000	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica - Abobral, Ilha Rasa (30/07)	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica - Cedro, Terra Seca, Reginaldo (Barra do Turvo).	2
	visita de reconhecimento - Vila Andreia, Manoel Gomes, Mandira, Capitão Braz (Cajati)	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica - Galvão (Iporanga)	2
	Visita de identificação na comunidade de Carmo (São Roque)	1
	Visita de identificação na comunidade de Lençol (Jacupiranga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Miguel (Iguape)	1
	Visita de identificação na comunidade de Os Camargo (Votorantin)	1
	Visita de identificação na comunidade de Padre André I e II (Jacupiranga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Peropava (Registro)	1
	Visita de identificação na comunidade de Poço Grande (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Taquaruçu (Jacupiranga)	1
	Reuniões internas da Eaacone (11 reuniões ao todo)	3
	Assembleia das associações de quilombo do Vale do Ribeira	3
	VI ENCONTRÃO - diocese de Registro - ---/11/2000 - coordenação da advogada ----. Tema: "-----"	3
	Participação de Benedito Alves na 1a Conferência Mundial contra o Racismo e a discriminação, em Durban, África do Sul.	4
	Participação de quilombolas do Vale do Ribeira no 2o Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas (Salvador, BA, 29/11 a 03/12/2000)	4
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Bananal	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Morro Seco	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Batatal	2
	Organização do Primeiro Encontro Estadual dos Quilombos de São Paulo (4 e 5/11/2000)	3
	Reunião com lideranças e assessoria jurídica na comunidade de Biguazinho (miracatu)	2
	Participação de membros da Eaacone em curso de capacitação de lideranças (CONENC)	4
	Entrada da Eaacone como representante nos conselhos de Saúde (Eldorado e Iporanga)	6

2001	Eaacone participa e ajuda na organização de manifestações em São Paulo e Brasília pela revogação do Decreto Federal n.3.912/2001	5
	Reuniões internas da Eaacone (10 reuniões ao todo)	3
	visita/encontro de formação na comunidade de Cangume (Itaóca) - 29/04	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica nas comunidades de Iporanga - 26 a 28/05	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Biguazinho (Miracatu).	2
	Visita de identificação na comunidade de São Paulo Bagre (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Santa Maria (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Rio da Cláudia (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Palmeiras (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Cazanga (Ubatuba)	1
	Envio de projeto para o "Dia Cultural" no Vale do Ribeira - FCP	7
2002	Organização de audiência pública com a Secretaria de Justiça de SP - colaboração de Renato Simões (dep.estadual PT). Pressão da Eaacone sobre a Secretaria para aplicar maiores investimentos nas comunidades do V.Ribeira.	5
	VII ENCONTRÃO - diocese de Registro - 16 e 17/11/2002 - coordenação da educadora profa. Petronilda Beatriz Gonçalves da Silva. <u>Tema:</u> "O negro e o sistema educacional no Brasil". Houve palestras que abordaram assuntos como: dificuldades do negro no acesso à educação e criminalização do negro na sociedade e pela mídia.	3
	Eaacone preparou encaminhou à FCP um documento contendo uma lista de 64 comunidades quilombolas do Estado de São Paulo a serem incluídas no Programa Fome Zero	7
	Eaacone encaminhou à FCP um projeto, cujo orçamento previsto era de R\$100 mil. O projeto visava implementar planos de desenvolvimento nas comunidades de Barra do Tuvo.	7
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Porto Velho (Registro do estatuto em 31/08).	2
	Eaacone preparou um documento cobrando mais recursos do Governo do Estado. O documento, acompanhado de um abaixo-assinado com mais de 2 mil assinaturas, foi enviado ao Governador Alckmin, à Secretaria do Meio Ambiente e à Sec.Justiça.	5
	Eaacone intervém no caso da comunidade de Camburi (Ubatuba). Resultado da assessoria jurídica resulta em ações discriminatórias propostas pela Fazenda do Estado de São Paulo contra particulares que incidiam sobre o território da comunidade.	2
	Eaacone defende contra 2 ações possessórias movidas pela Karpagil Agropecuária contra quilombolas individualmente	2
	Reuniões internas da Eaacone (7 reunião ao todo)	3
	Eaacone encaminha ofício à Embratel, cobrando a instalação de telefones em 15 comunidades do Estado de São Paulo	7
	Eaacone desenvolve projeto de saúde bucal em parceria com o Núcleo negro da Unesp.	7
2003	Eaacone passa a coordenar, no Estado de São Paulo, o projeto "Ação de Defesa, Proteção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente Quilombolas nas comunidades Negras Rurais do Brasil". O projeto foi uma iniciativa da Aconerug.	7
	<u>Organização do primeiro "Encontro da Juventude Quilombola de SP" (26 e 27/07/2003). Coordenação: Frei Davi</u>	3
	Reuniões para a discussão do redimensionamento do Parque Interales. Informação às comunidades e preparação para a audiência pública com o Governo do Estado.	4
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Porto Cubatão (Cananeia).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Palmeiras (Cananeia).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica nas comunidades de São Paulo Bagre e Itapitanguí (Cananeia).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica nas comunidades de Ribeirão Grande, Cedro e Terra Seca (Barra do Tuvo).	2
	Visita de identificação na comunidade de Rio Branco (Cananeia)	1
	Visita de identificação na comunidade de Piraporinha (Salto de Pirapora)	1
	Visita de identificação na comunidade de Jaú (Jaú)	1
	Visita de identificação na comunidade de Camburi (Ubatuba)	1
	Visita de identificação na comunidade de Caçandoca (Ubatuba)	1
	Visita de identificação na comunidade de Brotas (Itatiba)	1
	Contratação de especialistas para a realização do levantamento da história do bairro de Mandira (Cananeia)	2
	Reuniões internas da Eaacone (13 reuniões ao todo)	3
	Participação de membros da Eaacone no III Encontro Nacional de Comunidades quilombolas (Recife, 30/11 a 02/12/2003). <u>Pauta:</u> "traçar estratégias comuns para o movimento quilombola nacional" + discussão do decreto 4.887/2003 e criação da Seppir.	4
	Exposição da Eaacone nas escolas de Eldorado e Iporanga. Apresentação da história dos quilombos no Vale.	6
	Realização de audiência pública na Assembleia Legislativa SP para discutir a situação das comunidades quilombolas do Estado (30/05). Na ocasião são protocolados pela Eaacone 3 documentos pedindo maior atenção do estado com as comunidades, mais recursos e atacando os planos de construção de barragens no Ribeira.	5
	Realização de audiência pública com a Secretaria de Justiça de SP para cobrar maiores investimentos nas comunidades quilombolas do Estado. (27/07)	5
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Cangume (Sorocaba).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Cafundó (Salto de Pirapora).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Pedro Cubas de cima (Registro do estatuto em 10/03).	2
	Eaacone produz três pequenos filmes relatando a realidade das comunidades quilombolas do Vale do Ribeira: "Essa Terra é Nossa", "É essa a nossa História" e "A fertilidade de Morro Seco".	5
	Representantes/habitantes das comunidades do Vale do Ribeira visitam comunidades de quilombo do Pará (Oriximiná), por meio de parceria com a CPI-SP	6
	Eaacone passa a integrar, oficialmente, a Conaq.	6
	Eaacone prepara e envia ofício à Secretaria de Esporte, Juventude e Lazer pedindo recursos a 8 comunidades do Vale (05/04)	7
	Carta enviada a Geraldo Alckmin pedindo investimentos nos quilombos do Ribeira. (28/03)	5
	VIII ENCONTRÃO - diocese de Registro - 22 e 23/11/2002 - <u>Tema:</u> "Juventude Quilombola e desenvolvimento nas comunidades".	3
	Carta enviada à Sec.Meio Ambiente exigindo audiências públicas para a discussão dos impactos de Tijuco Alto sobre as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira. (29/04)	5
	Eaacone e associações remanescentes de quilombo de São Paulo enviam carta a Benedita da Silva (então ministra de Assistência e Promoção social). Carta também é enviada a Marina Silva (ministra Meio Ambiente) e Miguel Rosetto (MDA) - 07/10	5
	Carta enviada a João Mellão Neto (Sec.Estadual de Comunicação) - 20/08	5
	Carta ao ministro Gilberto Gil (MinC) - 10/01.	5
	Elaboração de projeto de implantação de departamento jurídico na Eaacone.	3

2004	Estatuto da Eaacone é registrado em cartório e entidade passa a ser pessoa jurídica reconhecida (24/09/2003). CNPJ: 07.023.227/0001-00.	3
	Reuniões internas da Eaacone (16 reuniões ao todo)	3
	Eaacone passa a discutir planos para a implementação da Comissão Estadual dos quilombos (Reunião de Planejamento, 07/02/2003).	3
	Eaacone faz mediação entre Funasa e a comunidade de Maria Rosa (que iria receber um posto de saúde comunitário e sistema de saneamento)	7
	Eaacone organiza audiência pública com a Marina Silva (MMA), em visita ao Vale do Ribeira.	5
	Eaacone recebe comitiva da Seppir, em visita ao Vale do Ribeira (17/09)	5
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Cangume (Registro do estatuto em 17/04).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Porto Velho (Iporanga).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Cedro (Barra do Turvo).	2
	visita/encontro de formação e reconhecimento nas comunidades de Quilombinho e Quilombo da Canha (Jacupiranga)	2
	Visita de identificação na comunidade de Araponga (Registro)	1
	Visita de identificação na comunidade de Capivari (Capivari)	1
	Visita de identificação na comunidade de Fazenda da Caixa (Ubatuba)	1
	Visita de identificação na comunidade de Fazendinha dos Pretos (Salto de Pirapora)	1
	Visita de identificação na comunidade de Fazendinha do Pilar (Pilar do Sul)	1
	Eaacone elabora projeto "Núcleo Histórico dos quilombos", em Cananeia	7
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Jaó (Iapeva). Objetivo do encontro era também discutir a formação da coordenação estadual dos quilombos (27/03)	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Cafundó (Salto de Pirapora). Objetivo do encontro era também discutir a formação da coordenação estadual dos quilombos (28/03)	2
	Carta enviada a Ubiratan Castro Araújo (presidente da FCP), reclamando do envio de 13 máquinas de costura industriais que não poderiam ser utilizadas nas comunidades.	5
	Eaacone é parabenizada por Lula - carta da Presidência da República recebida em 25/08/2004	5
	Eaacone envia carta para Lula e Ibama reclamando do novo pedido de licenciamento ambiental apresentado pela CBA para a construção de Tijuco Alto.	5
	Eaacone envia carta contundente, pressionando o prefeito Elói Fouquet (Eldorado) - carta tem 9 páginas (23/09)	5
	Eaacone envia carta para Lula exigindo agilidade nos processos de titulação de terras quilombolas em SP.	5
	Eaacone envia à FCP 4 pedidos de reconhecimento (Mandira, Cangume, Sapatu e Morro Seco).	5
	Eaacone envia carta para Renato Simões (deputado estadual e presidente da comissão dos direitos humanos da Assembleia Legislativa de SP). (06/03).	5
	Eaacone envia carta para Wolfgang Khris (Caritas), denunciando o governo paulista e brasileiro pelo descaso com os quilombolas de SP. (20/07)	5
	Eaacone envia carta para a ministra Matilde Ribeiro (Seppir), cobrando agilidade do órgão na execução das políticas para quilombos (22/10)	5
	Eaacone envia carta para a ministra Marina Silva (MMA), cobrando postura firme do órgão contra o projeto de Tijuco Alto. (15/07)	5
	IX ENCONTRÃO - diocese de Registro - 20 e 21/11/2004 - Tema: "Constituição da coordenação estadual dos quilombos". Participação especial de membros da Seppir (Christiane Dourado e Ivan Braz).	3
	Formação da equipe provisória da Coordenação Estadual dos Quilombos de São Paulo. Equipe provisória foi formada no encontro de Registro. Carta enviada à Seppir, para auxiliar nos custos da formação da coordenação (08/06).	6
	Expansão das atividades do ISA nas comunidades quilombolas do Vale do Ribeira. Criação da Agenda Socioambiental quilombola a partir de novo financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA/MMA). Projetos de geração de renda, info-centros, monitoramento de políticas públicas, etc.	6
	Membros da Eaacone foram ao STF para defenderem o Decreto 4.887/2003 após a instauração da Adin n.3239/2004 (21/10). Na ocasião, a Eaacone visitou o ministro do Supremo Joaquim Barbosa e prestou-lhe uma homenagem (primeiro negro a ocupar a casa) organizada em parceria com a Conaq.	5
2005	1ª reunião da Coordenação estadual dos Quilombos de SP - Escritório do deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, São Paulo. Fevereiro de 2005.	6
	Reuniões internas da Eaacone (12 reuniões ao todo)	3
	Elaboração, junto ao Itesp, do projeto "Quilombos Vivos" - Programa de fortalecimento das comunidades do Estado de São Paulo. Eaacone ajudou a estabelecer as metas e prazos do Governo do Estado.	7
	Eaacone envia à FCP 13 pedidos de reconhecimento (Nhunguara, Porto Cubatão, Taquarí, São Paulo Bagre, Santa Maria, Varadouro, Atiri, São Pedro, Reginaldo, Itatins, Patrimônio, Pávoa, Iaporundua).	5
	X ENCONTRÃO - diocese de Registro - 18 a 20/11/2004 - Tema: "Os povos tradicionais e seus direitos". Encontro foi assessorado por Ronaldo Ribeiro, do IDESC.	3
	Eaacone participa do consórcio Social da Juventude Quilombola (CSJQ), parte do programa "1o emprego", do Governo Federal.	7
	Audiência foi promovida pela Seppir. (13/01)	7
	Eaacone encaminha projetos de desenvolvimento comunitário para serem discutidas no Consad (14/01)	7
	Eaacone passa a participar das reuniões do conselho de saúde municipal (Eldorado) - 28/03	6
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Ribeirão Grande (Registro do estatuto em 06/04).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Biguaçu (Registro do estatuto em 06/09).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Galvão (Iporanga) - 15/01.	2
	visita/encontro de formação na comunidade de Ribeirão Grande (Barra do Turvo) - 13/04.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica nas comunidades de Poço Grande e Jurumirim (Iporanga) - 16/09.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Biguaçu (Miracatu) - 05/10.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Cedro (Barra do Turvo) - 15/10.	2
	Visita de identificação na comunidade de Pirinica (Iporanga)	1
	Visita de identificação na comunidade de Pedra Preta e Paraíso (Barra do Turvo)	1
	Visita de identificação na comunidade de Chácara dos Pretos (Rio Claro)	1
	2 outras visitas/encontros de formação ao longo do ano.	2
	Participações regulares da Eaacone nas reuniões do CBFRRB. Envio de 3 projetos para financiamento do Fndro (04/03, 16/03 e 08/08).	6
	Eaacone se prepara para receber a ministra Marina Silva (MMA) nas comunidades de quilombo do Vale. Evento realizado na comunidade de Iaporundua reuniu mais de 700 pessoas (18/03)	4
	Reunião de ampliação e estabelecimento do estatuto da Coordenação Estadual dos Quilombos. Escritório do dep. Luiz Eduardo Greenhalgh (17 e 18/05/2005, São Paulo).	6
	Organização do 2o encontro das comunidades negras de Cananeia (maio, 2005).	3
	Organização do 1o encontro das comunidades negras de Iporanga (junho, 2005).	3
	Audiência com a Secretaria de Justiça de SP com vistas à obtenção de recursos para a organização do encontro Brasileiro de Quilombos. (setembro, 2005).	7
	Visita de Matilde Ribeiro (Seppir) à comunidade de Iaporundua (07/10).	5
	Realização do "Encontro Brasileiro de Quilombos", em Ubatuba - 2 a 4/12/2005	4
	Eaacone envia carta à Frente Parlamentar Quilombola, reclamando a demora nos processo de titulação (20/08)	5
	Eaacone produz e divulga abaixo-assinado em defesa da comunidade de Caçandoca (Ubatuba) - 21/05	2
	Eaacone envia carta ao presidente Lula, agradecendo a visita do presidente em 2004. A carta também continha uma moção de repúdio à barragem de Tijuco Alto, assinada por diversas entidades de São Paulo e Paraná (21/09).	5
	Eaacone envia carta a Matilde Ribeiro, já cobrando as promessas feitas pela ministra em visita a Iaporundua (27/10).	5

2006	ação de desapropriação por interesse social proposta pelo INCRA	2
	Reuniões internas da Eaacone (17 reuniões ao todo)	3
	Eaacone envia à FCP 12 pedidos de reconhecimento (Pedra Preta, Paraíso, Praia Grande, Cedro, Pedro Cubas, Pedro Cubas de cima, Batatal/Boa Esperança, Porto Velho, Bombas, Pilões, Ribeirão Grande, Poça).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Pedra Preta (Registro do estatuto em 10/09).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Paraíso (Registro do estatuto em 10/09).	2
	Fundação da associação remanescente de quilombo da comunidade de Pirica/Castelhanos (Registro do estatuto em 09/12).	2
	Eaacone realiza visitas às comunidades para informá-las sobre a ampliação dos projetos do ISA e para apresentar o ISA às novas comunidades com que iriam passar a trabalhar. (fevereiro)	6
	ISA inaugura sede no município de Eldorado.	6
	Início da parceria com a Unicap - projeto interdisciplinar "Quilombos na Unicap". Professor Celso (engenharia de alimentos) desenvolve a fábrica de banana passa, com financiamento da Petrobrás.	6
	Eaacone participa e ajuda na organização do Seminário sobre Barragem Tijuco Alto - Auditório da Biblioteca Central (06/06)	4
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Itapitangui (Cananeia) - março.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de São Pedro (Iporanga) - março.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Caicanga (Registro) - maio.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Paraíso (Iguape) - maio.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Iapourundua (Eldorado) - maio.	2
	XI ENCONTRÃO - Cananeia - 18/11/2006 - <u>Tema</u> : "Liturgia e religiosidade: os cultos afro e o resgate da herança afro-brasileira". Encontro foi assessorado por Don Aparecido (bispo da diocese de Registro) e pelas irmãs.	3
	Eaacone envia carta ao secretário de Estado (SP) exigindo agilidade no reconhecimento das comunidades (19/08).	5
	Eaacone envia carta ao STF estadual pedindo a liberação de líderes do MST presos em conflito de terras em Pernambuco (22/08).	5
	Eaacone organiza, conjuntamente com a Seppir, reunião da coordenação estadual das comunidades quilombolas de SP. Evento foi financiado pela Seppir e ocorreu em 03/03/2006.	4
2007	A pedido da Eaacone, Incra propõe ação de usucapião em defesa da comunidade de André Lopes.	2
	Reuniões internas da Eaacone (18 reuniões ao todo)	3
	XII ENCONTRÃO - Escola Municipal Lília Viana de Almeida, Eldorado - 17 e 18/11/2007 - <u>Tema</u> : "Reconhecimento, Titulação e registro de terras das comunidades quilombolas e indígenas do Vale do Ribeira". Encontro foi assessorado por Luciana Bedeschi, advogada do ISA, e Deborah Stucchi, procuradora do Ministério Público Federal.	3
	Eaacone envia ofício ao Itesp cobrando a ausência de um representante do Governo do Estado no Encontro (18/11).	5
	Eaacone organizou seminários itinerantes nas comunidades para discutir temas como titulação de terras e desenvolvimento sustentável. (Barra do Turvo - 13/01)	3
	Eaacone acompanhou grupo do Itesp que foi fazer levantamentos na comunidade da Poça (20/01)	6
	Eaacone participa e ajuda na organização do Seminário sobre Educação Quilombola - Auditório da Faculdade de Educação da Unicap (19/04)	4
	Eaacone participa e ajuda na organização do Seminário sobre Terras Quilombolas - Auditório da Biblioteca Central da Unicap (22/03).	4
	Organização do V Encontro das Comunidades quilombolas de Cananeia - 12/05.	3
	Coordenação estadual provisória elegeu a diretoria permanente em reunião em Ubatuba (fevereiro, 2007). Eaacone passou a auxiliar na confecção do estatuto da Coordenação Estadual dos Quilombos de SP. Reunião também discutiu a inauguração de uma sede permanente em São Paulo.	3
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Porto Velho (Iporanga) - 28/02.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de André Lopes (Eldorado) - 11/03.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Sapatu (Eldorado) - 15/03.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Poça (Eldorado) - 17/03.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Galvão (Iporanga) - 15/04.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ribeirão (Iporanga) - 21/04.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Jurumirim (Iporanga) - 28/04.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Taquari (Cananeia) - 05/05.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Rio das Minas (Cananeia) - 06/05.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ex-Colônia Velha (Cananeia) - 06/05.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ribeirão (Iporanga) - 23/06.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Aldeia (Iguape) - 30/06.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Itapitangui (Cananeia) - 04/07.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Pilões (Iporanga) - 09/08.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ribeirão Grande (Barra do Turvo) - 14/08.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de André Lopes (Eldorado) - 16/08.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Piririca (Iporanga) - 25/08.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Morro Seco (Juquiá) - 26/08.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ribeirão Grande (Barra do Turvo) - 20/09.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de André Lopes (Eldorado) - 21/09.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Mandira (Cananeia) - 25/09.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Taquari (Cananeia) - 04/11.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Galvão (Iporanga) - 10/11.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Pilões (Iporanga) - 20/10.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Poça (Eldorado) - 28/10.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de São Pedro (Iporanga) - 10/11.	2
2008	Eaacone fecha convênio com a Fundação Banco do Brasil para monitorar o programa "BB Educar", de alfabetização de adultos nas comunidades do Vale do Ribeira.	7
	Reuniões internas da Eaacone (6 reuniões ao todo)	3
	XIII ENCONTRÃO - Registro - 15 e 16/11/2007 - <u>Tema</u> : "História do Negro no Vale do Ribeira - cidadania quilombola, titulação e meio-ambiente".	3
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Paraíso (Barra do Turvo).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Ribeirão Grande (Barra do Turvo) - 25/10.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Aldeia (Iguape) - 06/06.	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Morro Seco (Juquiá).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Biguazinho (Miracatu).	2
	visita/encontro de formação e assessoria jurídica na comunidade de Pedra Preta/ Cedro (Barra do Turvo).	2