



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

POLIANA DE ALMEIDA FRANCIS

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E
RESERVAS DA AGROBIODIVERSIDADE:
ÁREAS PROTEGIDAS OU TERRITÓRIOS AMEAÇADOS?**

**BRASÍLIA
2018**

POLIANA DE ALMEIDA FRANCIS

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E
RESERVAS DA AGROBIODIVERSIDADE:
ÁREAS PROTEGIDAS OU TERRITÓRIOS AMEAÇADOS?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção de grau de mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Doris Aleida Villamizar Sayago

**BRASÍLIA
2018**

Francis, Poliana de Almeida

Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas e Reservas da Agrobiodiversidade: áreas protegidas ou territórios ameaçados? / Poliana de Almeida Francis. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

231f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Doris Aleida Villamizar Sayago

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

1. Agrobiodiversidade; 2. Quilombo Mumbuca, 3. Reserva Biológica da Mata Escura. 4. Políticas Públicas. 5. Agroestratégias. 6. Coalizões de Defesa

POLIANA DE ALMEIDA FRANCIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção de grau de mestre em Desenvolvimento Sustentável.

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E
RESERVAS DA AGROBIODIVERSIDADE:
ÁREAS PROTEGIDAS OU TERRITÓRIOS AMEAÇADOS?**

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dr.^a Doris Aleida Villamizar Sayago
Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UnB

Prof.^a Dr.^a Cristiane Gomes Barreto
Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UnB

Dr.^a Jane Simoni Silveira Eidt Almeida
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

Aos quilombos do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Até que enfim, chegou a hora de escrever os agradecimentos!!! Ufa!

Ao final dessa extenuante jornada, concluo ser verdadeira a afirmação de que a gratidão é o segredo da felicidade. Realmente, o agradecer é a hora mais feliz de todo o percurso! Sorrisos e lágrimas se misturam em meu rosto ao revirar as lembranças do que vivi, buscando recordar todos que participaram dessa vivência transformadora. Foi sofrido concluir essa missão em tempos tão conturbados! Um desassossego desafiava o foco a todo momento. Cheguei a pensar que não daria conta! Mas, com a ajuda dos anjos que caíram do céu para me salvar, consegui chegar ao fim ou, talvez, ao começo de uma nova trajetória. Desde já peço perdão a todas as pessoas que estiveram comigo nesse processo de amadurecimento pessoal e profissional e que, por ventura, eu tenha me esquecido de agradecer nominalmente. Fazer mestrado acaba com a memória da gente!

Vamos às graças!

Ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, pela oportunidade de conhecer um pouco da complexa realidade das sobreposições territoriais, que nos desafia a encontrar as saídas no labirinto dos direitos socioambientais. Agradeço também por permitir meu afastamento do trabalho cotidiano no Instituto, condição necessária para a reflexão sobre nossas práticas de gestão.

Ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, por me atrair de volta aos estudos e, em meio às paredes arredondadas, abrir as portas envidraçadas do universo teórico da sustentabilidade interdisciplinar. Que o colorido da sua fachada embeleze a passagem de muitos mais cientistas ambientais, mestres, doutores e extensionistas, no caminho para o diálogo entre saberes.

Agradeço, especialmente, à Doris Sayago, por indicar o norte e apontar para o alto, ampliando horizontes, engrandecendo os desafios da pesquisa. Gratidão pelas palavras duras e conselhos doces de mãe acadêmica. Agradeço de coração às dedicadas integrantes da Banca Examinadora, Cristiane Barreto e Jane Simoni, pelo precioso tempo despendido na leitura atenta de numerosas páginas, em momento tão delicado; e pelas críticas construtivas ao trabalho.

Axs novxs amigxs do mestrado, pela troca de ideias e partilha de tensões e risadas (e quanta risada, hen!?). A Pétala da Diversão da Sustentabilidade foi das lições mais importantes nesse processo. Aos doutores do *Psychedelic Think Tank*, que me ajudaram a sair de

encruzilhadas filosóficas em momentos críticos da batalha. Continuemos bebendo vinho e aprofundando nossas análises!

Aos mestres do MESPT, pela riqueza e profundidade dos conhecimentos compartilhados e pela alegria dos encontros. Muita sabedoria envolvida! Agradeço à Professora Ludvine Eloy, por revelar a “beleza das roças” e despertar meu interesse pelos sistemas agrícolas tradicionais. Gratidão à Juliana Santilli (*in memoriam*), pelo legado de estudos e caminhos abertos para a conservação da agrobiodiversidade.

Aos companheiros de luta da COGCOT e CGSAM, que fizeram história, desbravaram caminhos nunca antes percorridos e participaram da construção de ideias e ideais que permeiam este trabalho. Agradeço, especialmente, ao Marcelo Cavallini, João Madeira, Carlos Felipe e Virginia Talbot pelas valiosas contribuições à pesquisa. Ao Paulo Russo pelo apoio terno e motivador. À Érika Fernandes-Pinto, pelos toques mágicos sobre a escrita encantadora. À Michele e à Lídia, pérolas da CGSAM, pelos préstimos carinhosos, sempre que precisei, mesmo estando distante. À Márcia Nogueira, pela ótima acolhida e apoio fundamental à pesquisa de campo na Mata Escura, sem o qual tudo seria muito mais difícil!

À minha família, por compreender as razões da minha ausência. Ao meu pai, José Simeão, agradeço pelos pensamentos positivos e torcida alvissareira pela filha mestre. À minha mãe, Ana Lúcia, eterna gratidão pelo exemplo de superação, incentivo constante, pelas velas acesas e palavras de força e confiança. À minha amada e bem-aventurada filha, Ananda, pela colaboração e paciência na espera pela mãe entocada no escritório. Nesses meses trabalhosos você amadureceu junto comigo. Desejo que todo nosso esforço ajude, ao menos um pouquinho, a arrumar o chão da nossa casa, para que você, seus filhos, netos e bisnetos possam se alimentar de saudáveis frutos do mais bonito dos planetas; com o pé na terra e em paz com a Terra, meu amor!

Aos queridos amigos que guardo do lado esquerdo do peito, desde os tempos do Tapajós, Karlson Correia, pela solidariedade e companhia terapêutica; e Márcio Ferla, pelos devaneios partilhados sob a chibata acadêmica. Valeu Márcio! A reta final foi longa, mas eu cheguei!!!

Meus especiais agradecimentos a todos que cuidaram de mim nessa travessia árdua, em especial ao Luiz Daré, com suas agulhas, gotinhas e palavras salvadoras; e à Malú, com os poderosos *asanas* e *pranayamas* que me ajudaram a reencontrar a guerreira que há em mim. Namastê! Agradeço imensamente à Val, que cuidou da gente, do alimento, do lar, e orou com toda sua força e fé para espantar a urucubaca que cruzou meu caminho!

Agradeço a todos os que gentilmente cederam horas valiosas em entrevistas, me sugeriram pessoas, autores, livros, artigos, deram pitaco, ouviram minhas inquietações, se interessaram pelo tema e torceram por mim, sempre dizendo “vai dar certo!!!”

Às talentosas parceiras de campo, Adriana Drummond e Irla Paula, que emprestaram beleza e sensibilidade a este trabalho! Foi um prazer compartilhar essa experiência única com profissionais inspiradas e competentes como vocês! Que sorte a minha tê-las encontrado! Fazer ciência com arte foi uma dádiva!!! Bora voltar pra Mumbuca que o povo já tá esperando a gente pra contar o resultado dessa empreita e fazer um batuque!

Agradeço enormemente ao Grupo de Mulheres Essência de Mel, por nos deixar aos cuidados de Adilene e Vera Núbia, que prepararam com amor e carinho o nosso alimento, variado e saudável, produzido pelos agricultores mumbuqueiros em suas roças e quintais agrobiodiversos. Muito obrigada, suas lindas! E falando em comida boa, não posso deixar de agradecer à Dona Tereza e suas ajudantes, por preparar aquela feijoada deliciosa que fechou com chave de ouro nossas atividades de campo. Agradeço também ao Renan, Presidente da Associação Quilombola, sempre tão atarefado e, mesmo assim, tão disposto a ajudar no que pode. Gratidão por nos receber e abrir nossos trabalhos. Gratidão à Delecina e à Carmelita pela amizade e pelas orações na novena à Nossa Senhora do Rosário. Como bem disse a (outra) Dona Tereza, com fé na Santa conseguimos tudo! Assim sigamos, seguindo e conseguindo!

Agradeço a todos os mumbuqueiros que deixaram suas casas, famílias, afazeres ou momentos de descanso, e doaram seu tempo participando da pesquisa, compartilhando suas histórias, saberes, sentimentos e esperanças. Muito grata pela confiança! Por fim, agradeço a todos os quilombos do Brasil, em especial ao Quilombo de Mumbuca, por resistirem em seus territórios, plantando e conservando as sementes de um mundo melhor!

*Anda! Quero te dizer nenhum segredo.
Falo desse chão, da nossa casa.
Vem que tá na hora de arrumar!
Tempo! Quero viver mais duzentos anos.
Quero não ferir meu semelhante.
Nem por isso quero me ferir.
Vamos precisar de todo mundo!
Pra banir do mundo a opressão.
Para construir a vida nova,
vamos precisar de muito amor.
A felicidade mora ao lado.
E quem não é tolo pode ver.
A paz na Terra ... O pé na terra ... Amor.
Terra! És o mais bonito dos planetas.
Tão te maltratando por dinheiro.
Tu que és a nave nossa irmã.
Canta! Leva tua vida em harmonia.
E nos alimenta com seus frutos.
Tu que és do homem, a maçã.
Vamos precisar de todo mundo.
Um mais um é sempre mais que dois.
Pra melhor juntar as nossas forças,
é só repartir melhor o pão.
Recriar o paraíso agora,
para merecer quem vem depois.
Deixa nascer o amor! Deixa fluir o amor!
Deixa crescer o amor! Deixa viver o amor!
O sal da terra!*

(O Sal da Terra, Beto Guedes)

RESUMO

Agrobiodiversidade é um termo abrangente utilizado para designar os componentes da biodiversidade que têm importância para a agricultura e a alimentação. Também chamada de biodiversidade agrícola, o componente cultivado da diversidade biológica vem sofrendo acelerado processo de erosão genética decorrente em grande medida da expansão do modelo agrícola industrial, que promove a substituição de ecossistemas biodiversos por extensas áreas de monocultura, com intenso uso de agrotóxicos, mecanização pesada e homogeneização genética. A agrobiodiversidade compõe a base dos sistemas agrícolas tradicionais (SAT) secularmente desenvolvidos por comunidades remanescentes de quilombos, em íntima associação com os recursos naturais de seus territórios, conforme suas heranças culturais. Os territórios quilombolas (TQ), via de regra, apresentam bom estado de conservação ambiental, o que enseja, em alguns casos, sua transformação em unidades de conservação da natureza (UC), configurando o que chamamos de sobreposições territoriais. Transcendendo os conflitos socioambientais suscitados pela criação de UCs em territórios tradicionais, as áreas de sobreposição entre TQs e UCs afiguram-se como espaços estratégicos para conservação da agrobiodiversidade e demandam formas diferenciadas de gestão. Essas áreas protegidas são consideradas empecilhos para a expansão de atividades agroindustriais, sendo, por isso, alvo de medidas legislativas, administrativas e judiciais que visam a fragilização das políticas públicas que as estabelecem e protegem. Esta pesquisa, de caráter qualitativo e interdisciplinar, buscou compreender a relação entre o contexto político do Brasil e a conservação da agrobiodiversidade em áreas de sobreposição entre TQs e UCs. Para tanto, foram realizadas revisão bibliográfica, consulta a dados oficiais, entrevistas e reuniões com grupos focais que subsidiaram o levantamento de um conjunto de ameaças às políticas socioambientais, materializadas em Projetos de Lei, Decretos, Medidas Provisórias, Propostas de Emendas Constitucionais e Ações Judiciais, que acarretam insegurança para UCs, TQs e SATs. Os dados levantados compõem também um estudo de caso acerca da sobreposição entre o Território Quilombola da Comunidade Mumbuca e a Reserva Biológica da Mata Escura, localizados em Jequitinhonha-MG. Esta dissertação contém ainda uma análise do histórico de mudanças na política de áreas protegidas no que concerne às tratativas interinstitucionais relativas aos casos de sobreposição entre TQs e UCs, com base no modelo teórico *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Os resultados da investigação indicam que no contexto da crise política e econômica vivenciada pelo país em tempos recentes, as agroestratégias se fortalecem e os processos de desestruturação, fragmentação e descontinuidade de instituições e políticas públicas socioambientais se intensificam. Esse quadro compromete a materialização dos direitos territoriais quilombolas e impacta negativamente na proteção dos bens ambientais necessários à manutenção dos SATs, prejudicando a conservação da agrobiodiversidade. A pesquisa destaca, dentre outros aspectos, a importância da convergência entre políticas públicas ambientais, territoriais, agrícolas, sociais e culturais; a necessidade da adoção de instrumentos de gestão de áreas protegidas que compatibilizem os direitos das comunidades quilombolas com os objetivos de criação das UCs nas áreas de sobreposição, em consonância com o imperativo de conservação da agrobiodiversidade; e a oportunidade de construção de uma coalizão de áreas protegidas em prol da proteção do patrimônio socioambiental brasileiro.

Palavras-chave: Agrobiodiversidade; Quilombo Mumbuca; Reserva Biológica da Mata Escura; Políticas Públicas; Agroestratégias; Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

Agrobiodiversity is a broad term used to designate the components of biodiversity that are important for agriculture and food. Also called agricultural biodiversity, the cultivated component of biological diversity has been undergoing an accelerated process of genetic erosion, due in large part to the expansion of the industrial agricultural model, which promotes the replacement of biodiverse ecosystems by extensive areas of monoculture, with intense use of agrochemicals, heavy mechanization and genetic homogenization. The agrobiodiversity forms the basis of traditional farming systems (SATs), secularly developed by remaining quilombo communities, in close association with the natural resources of their territories, according to their cultural heritages. Quilombola territories (TQ), as a rule, have a good state of environmental conservation, which in some cases leads to their transformation into natural conservation units (UC), configuring what we call territorial overlaps. Transcending the social-environmental conflicts caused by the creation of UCs in traditional territories, the overlapping areas between TQs and UCs appear as strategic spaces for the conservation of agrobiodiversity and require different forms of management. These protected areas are considered as obstacles to the expansion of agroindustrial activities and are therefore the target of legislative, administrative and judicial measures which aim to weaken public policies that establish and protect them. This qualitative and interdisciplinary research sought to understand the relationship between the political context of Brazil and the conservation of agrobiodiversity in overlapping areas between TQs and UCs. For this purpose, it was carried out bibliographic review, consultation with official data, interviews and meetings with focus groups that supported the collection of a set of threats to socio-environmental policies, embodied in Bills, Decrees, Provisional Measures, Constitutional Amendments Proposals and Lawsuits, that result in insecurity for UCs, TQs and SATs. The data collected also compose a case study about the overlap between the Quilombola Territory of the Mumbuca Community and the Mata Escura Biological Reserve, located in Jequitinhonha, state of Minas Gerais (Brazil). This thesis also contains an analysis of the history of changes in the protected areas policy regarding the interinstitutional negotiations on cases of overlap between TQs and UCs, based on the Advocacy Coalition Framework (ACF)'s theoretical model. The results of the research indicate that in the context of the political and economic crisis experienced by the country in recent times, agrostrategies are strengthened and the processes of disorganization, fragmentation and discontinuity of institutions and socio-environmental public institutions intensify. This framework compromises the materialization of quilombola territorial rights and negatively impacts on the protection of the environmental assets needed for the maintenance of SATs, prejudicing the conservation of agrobiodiversity. The research highlights, among other aspects, the importance of the convergence between environmental, territorial, agricultural, social and cultural public policies; the need to adopt protected areas management instruments that make the rights of quilombola communities compatible with the creation goals of the UCs in overlapping areas, in line with the imperative of conservation of agrobiodiversity; and the opportunity to build a coalition of protected areas in favor of the protection of Brazil's socio-environmental heritage.

Key-words: Agrobiodiversity; Mumbuca Quilombo; Mata Escura Biological Reserve; Public Policies; Agrostrategies; Defense Coalitions.

RESUMEN

Agrobiodiversidad es un término amplio utilizado para designar los componentes de la biodiversidad que tienen importancia para la agricultura y la alimentación. También llamada de biodiversidad agrícola, el componente cultivado de la diversidad biológica viene sufriendo acelerado proceso de erosión genética resultado en gran medida de la expansión del modelo agrícola industrial, que promueve la sustitución de ecosistemas biodiversos por extensas áreas de monocultura, con intenso uso de agrotóxicos, mecanización pesada y homogenización genética. La agrobiodiversidad compone la base de los sistemas agrícolas tradicionales (SAT) secularmente desarrollados por comunidades remanentes de quilombos, em íntima asociación con los recursos naturales de sus territorios, conforme sus herencias culturales. Los territorios quilombolas (TQ), por regla, presentan buen estado de conservación ambiental, lo que ocasiona, en algunos casos, su transformación en unidades de conservación de la naturaleza (UC), configurando lo que llamamos de sobreposiciones territoriales. A partir de los conflictos socioambientales provocados por la creación de UCs en territorios tradicionales, las áreas de sobreposición entre TQs y UCs configuranse como espacios estratégicos para conservación de la agrobiodiversidad y demandan formas diferenciadas de gestión. Esas áreas protegidas son consideradas obstáculos para la expansión de actividades agroindustriales, siendo, por eso, objeto de medidas legislativas, administrativas y judiciales que buscan la fragilización de las políticas públicas que las establecen y protegen. Esta investigación, de carácter cualitativo e interdisciplinario, buscó comprender la relação entre el contexto político de Brasil y la conservación de la agrobiodiversidad en áreas de sobreposición entre TQs y UCs. Para lo cual, fueron realizadas revisión bibliográfica, consulta a datos oficiales, entrevistas y reuniones con grupos focales que subsidiaron el sondaje de un conjunto de amenazas a las políticas socioambientales, materializadas en Proyectos de Ley, Decretos, Medidas Provisorias, Propuestas de Enmiendas Constitucionales y Acciones Judiciales, que acarretan inseguridad para UCs, TQs y SATs. Los datos componen también un estudio de caso sobre la sobreposición entre el Territorio Quilombola de la Comunidad Mumbuca y la Reserva Biológica de Mata Escura, localizados en Jequitinhonha-MG. Esta disertación contiene aún un análisis histórico de los cambios en la política de áreas protegidas en lo que concierne a los intentos interinstitucionales relativos a los casos de sobreposición entre TQs y UCs, con base en el modelo teórico *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Los resultados de la investigación indican que en el contexto de la crisis política y económica vivida por el País en tiempos recientes, las agroestrategias se fortalecen y los procesos de desestructuración, fragmentación y discontinuidad de instituciones y políticas públicas socioambientales se intensifican. Ese cuadro compromete la materialización de los derechos territoriales quilombolas e impacta negativamente en la protección de los bienes ambientales necesarios para el mantenimiento de los SATs, perjudicando la conservación de la agrobiodiversidad. La investigación destaca, entre otros aspectos, la importancia de la convergencia entre políticas públicas ambientales, territoriales, agrícolas, sociales y culturales; la necesidad de adopción de instrumentos de gestión de áreas protegidas que compatibilicen los derechos de las comunidades quilombolas con los objetivos de creación de las UCs en las áreas de sobreposición, en consonancia con el imperativo de conservación de la agrobiodiversidad; y la oportunidad de construcción de una coalición de áreas protegidas en pro de la protección del patrimonio socioambiental brasileño.

Palabras-clave: Agrobiodiversidad; Quilombolo Mumbuca; Reserva Biológica de la Mata Escura; Políticas Públicas; Agroestrategias; Coaliciones de Defensa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do percurso da investigação.....	26
Figura 2 - Estimativa de africanos desembarcados.	38
Figura 3 - Registros Municipais dos Territórios Quilombolas	48
Figura 4 - Distribuição aproximada dos Territórios Quilombolas no Brasil.....	49
Figura 5 - Distribuição municipal de quilombos auto identificados em Minas Gerais e Unidades de Conservação federais no Estado.	51
Figura 6 - Unidades de Conservação federais que sobrepõem Territórios Quilombolas	66
Figura 7 - Gráfico do orçamento do ICMBio de 2009 a 2018	97
Figura 8 - Gráfico do orçamento para Reconhecimento de Territórios Quilombolas.....	98
Figura 9 - Gráfico do orçamento para Indenização de Territórios Quilombolas	99
Figura 10 - Gráfico do orçamento para Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar	101
Figura 11 - Gráfico do orçamento para apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.....	102
Figura 12 - Gráfico do orçamento para apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas.....	102
Figura 13 - Gráfico do orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	103
Figura 14 - Gráfico do orçamento do Programa Bolsa Verde.....	103
Figura 15 - Mapa de localização regional do município de Jequitinhonha.	109
Figura 16 - Mapa com os lugares de referência do Quilombo Mumbuca.	113
Figura 17 - Mapa das Localidades do Quilombo Mumbuca	136
Figura 18 - Diagrama do Advocacy Coalition Framework	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição e temática dos grupos focais.....	24
Quadro 2 - Unidades de Conservação federais que sobrepõem Territórios Quilombolas.....	62
Quadro 3 - Distinções de foco entre definições de Políticas Públicas.....	72
Quadro 4 - Proposições CPI FUNAI e INCRA 2.....	89
Quadro 5 - Ameaças às UCs, TQs e agrobiodiversidade	105
Quadro 6 - Coalizões e Crenças	170

LISTA DE SIGLAS

ACF - Advocacy Coalition Framework
ACP - Ação Civil Pública
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU - Advocacia Geral da União
APA - Área de Proteção Ambiental
CCAF - Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal
CDB - Convenção da Diversidade Biológica
CEDEFES - Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva
CDRM - Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Mumbuca
CF - Constituição Federal
CNPT - Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável
CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT - Comissão Pastoral da Terra
DIREC - Diretoria de Ecossistemas
EC - Emenda Constitucional
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FCP - Fundação Cultural Palmares
FLONA - Floresta Nacional
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GSI - Gabinete de Segurança Institucional
GIAHS - Globally Important Agricultural Heritage Systems
GT - Grupo de Trabalho
GTAQ - Gestão Territorial e Ambiental em Territórios Quilombolas
GTI - Grupo de Trabalho Interinstitucional
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF - Instituto Estadual de Florestas
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA - Instituto Socioambiental
MCD - Modelo de Coalizão de Defesa

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP - Medida Provisória
MPF - Ministério Público Federal
ONG - Organização Não Governamental
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PDC - Projeto de Decreto Legislativo
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PL - Projeto de Lei
PLV - Projeto de Lei de Conversão
PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO - Reserva Biológica
RESEX - Reserva Extrativista
RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAT - Sistema Agrícola Tradicional
SEAD - Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEDR - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SFB - Serviço Florestal Brasileiro
SIPAM - Sistema Importante do Patrimônio Agrícola Mundial
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF - Supremo Tribunal Federal
STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
TC - Termo de Compromisso
TQ - Território Quilombola
UC - Unidade de Conservação da Natureza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1 – UNIDADES E COMUNIDADES, AGRICULTURAS E DIVERSIDADES	27
1.1 A CULTURA DA AGRICULTURA	27
1.2 UM POUCO DO BRASIL QUILOMBOLA.....	37
1.2.1 Deslocamentos e territorialidades	42
1.3 ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	52
1.4 SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	60
CAPÍTULO 2 – AMEAÇAS E RETROCESSOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS.....	69
2.1 POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	69
2.2 POLÍTICA AMBIENTAL E TERRITÓRIO.....	73
2.3 AMEAÇAS E RETROCESSOS NA POLÍTICA E NAS POLÍTICAS	75
2.3.1 Ameaças às Unidades de Conservação no Poder Legislativo	81
2.3.2 Ameaças às Unidades de Conservação no Poder Judiciário	85
2.3.3 Ameaças à agrobiodiversidade no Poder Legislativo	86
2.3.4 Ameaças à Política Territorial Quilombola no Poder Legislativo	87
2.3.5 Ameaças à Política Territorial Quilombola no Poder Judiciário.....	89
2.3.6 Ameaças do Poder Executivo.....	92
CAPÍTULO 3 – O CASO DA MATA ESCURA DA MUMBUCA: A MATA DO QUILOMBO E DA RESERVA.....	107
3.1 O QUILOMBO DE MUMBUCA.....	110
3.1.1 A ocupação do território e os primeiros cultivos	111
3.1.2 O Sistema Agrícola Mumbuqueiro	115
3.1.3 O processo de expropriação territorial	120
3.1.4 A roça sem terra	125
3.1.5 A chegada das primeiras políticas públicas em Mumbuca	128
3.2 A RESERVA BIOLÓGICA DA MATA ESCURA	129
3.2.1 A chegada da REBIO e seus efeitos colaterais	133
3.2.2 As tentativas de conciliação	137

CAPÍTULO 4 – O CASO DA MATA ESCURA DA MUMBUCA: DOS EFEITOS COLATERAIS ÀS SINERGIAS ESTRATÉGICAS	141
4.1 EFEITOS SOBRE O DESTINO DO SISTEMA AGRÍCOLA MUMBUQUEIRO	141
4.2 INTERAÇÕES ENTRE POLÍTICAS PARA CONSERVAÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE	147
4.3 RESISTÊNCIA QUILOMBOLA E CONVIVÊNCIA ETNOAMBIENTAL NA MATA ESCURA DA MUMBUCA	151
REFLEXÕES.....	154
CAPÍTULO 5 – (RE)CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO	158
5.1 UMA VISÃO GERAL DO MODELO.....	160
5.2 RECURSOS DAS COALIZÕES.....	164
5.3 MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	165
5.3.1 Perturbações externas, choques ou eventos externos dinâmicos.....	166
5.3.2 Choques ou eventos internos.....	166
5.3.3 Aprendizado orientado à política pública.....	167
5.3.4 Acordos negociados	167
5.4 RELAÇÕES ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	169
5.4.1 As primeiras aproximações	172
5.4.2 ICMBio e os novos espaços de pactuação	173
5.4.3 Tratativas e construções	174
5.4.4 Destratativas e obstruções	176
5.4.5 Rupturas e reconstruções.....	178
5.4.6 As maiores perturbações vêm de outras coalizões	182
REFLEXÕES	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS	185
RECOMENDAÇÕES.....	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	192
APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTIDADES E CÓDIGOS DE ENTREVISTADOS.....	201
APÊNDICE B – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRES E ESCLARECIDOS	202
APÊNDICE C – ROTEIROS BÁSICOS DAS ENTREVISTAS E DOS GRUPOS FOCAIS	207
APÊNDICE D – PROPOSTAS LEGISLATIVAS CONTRÁRIAS ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	209

APÊNDICE E – PROPOSTAS LEGISLATIVAS CONTRÁRIAS AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	212
APÊNDICE F – HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL QUILOMBOLA	215
APÊNDICE G – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA TERRITORIAL QUILOMBOLA..	222
APÊNDICE H – PAINÉIS DE FACILITAÇÃO GRÁFICA.....	223

INTRODUÇÃO

Agrobiodiversidade é um termo amplo que pode ser entendido de forma simplificada como o componente cultivado da biodiversidade. Também chamada de biodiversidade agrícola, ela inclui os componentes da biodiversidade que têm relevância para a agricultura e alimentação, e que compõem os agroecossistemas, sendo esses entendidos como os ecossistemas cultivados. A agrobiodiversidade é associada à diversidade de culturas e ambientes e está intimamente ligada ao conhecimento dos agricultores e dos povos tradicionais, construído ao longo de milênios de práticas agroecológicas que compõem os sistemas agrícolas tradicionais (SAT). A biodiversidade agrícola é a base desses sistemas e tem importância para toda a humanidade, uma vez que está relacionada à segurança alimentar e nutricional, à manutenção do patrimônio cultural, ao equilíbrio ambiental, à resiliência dos agroecossistemas, ao desenvolvimento rural sustentável e outras dimensões socioambientais.

Apesar de sua importância para a sobrevivência humana e o desenvolvimento sustentável, a agrobiodiversidade está em risco. Constata-se nas últimas décadas uma acelerada perda da biodiversidade cultivada decorrente, em grande medida, da hegemonia do modelo agrícola industrial voltado à alta produtividade, amplamente disseminado pela Revolução Verde, a partir da década de 1960. O processo de modernização da agricultura gerou profundas transformações no meio rural por meio da implementação de um pacote tecnológico que inclui manipulação genética, homogeneização das culturas, mecanização da produção e uso intensivo de fertilizantes e agrotóxicos. Esse modelo de produção acarreta erosão genética, extinção de espécies, contaminação das terras, das águas e do ar, destruição de bens ambientais, dilapidação de patrimônios culturais, aumento da pobreza e violência no campo, dentre outros.

De outra sorte, os territórios quilombolas (TQ), assim como as terras indígenas e os territórios de comunidades tradicionais, são responsáveis, em grande medida, pela manutenção da agrobiodiversidade, uma vez que abrigam sistemas agrícolas tradicionais complexos e biodiversos, intrinsecamente relacionados a seus territórios, naturezas e culturas. Não tão raro, TQ são sobrepostos por unidades de conservação da natureza (UC), dispositivo considerado um dos mais importantes na estratégia mundial de conservação da biodiversidade. Tais situações constituem o que chamamos de sobreposições territoriais. A depender da categoria de manejo da UC criada, os modos próprios de cultivar a terra quilombola sofrem restrições que podem acarretar transformações e prejuízos ao funcionamento do sistema agrícola. Por essa e outras razões, as sobreposições territoriais demandam formas diferenciadas de gestão e exigem a

adoção de medidas criativas que garantam a conservação do extraordinário patrimônio cultural e natural presente nessas áreas.

Para além das complexidades inerentes à gestão das áreas de sobreposição, que envolve a implementação de políticas públicas com objetivos aparentemente divergentes, unidades de conservação e territórios quilombolas estão igualmente submetidos a intenso ataque de forças econômicas, mais frequentemente representadas pelo agronegócio, que visam a expansão de atividades agroindustriais sobre amplas áreas e miram suas armas contra os instrumentos legais que conferem proteção a esses territórios de diversidades. No intuito de fragilizar políticas públicas sociais e ambientais que protegem o patrimônio socioambiental brasileiro, tais forças lançam mão de estratégias que ganham terreno no âmbito dos três poderes da república. projetos de lei (PL), decretos, medidas provisórias (MP), emendas constitucionais (EC), Ações Judiciais, dentre outros mecanismos, instrumentalizam os interesses ruralistas no avanço sobre as áreas que abrigam os últimos estoques de recursos naturais do país.

É nesse cenário que se desenvolve esta pesquisa, de caráter qualitativo, interdisciplinar, que se ampara não só em dados bibliográficos, mas também em dados empíricos, textos legais e na experiência profissional da autora, na condição de servidora pública na área ambiental. A pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: Como as políticas públicas interferem na conservação da agrobiodiversidade em áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas?

Para compreender a relação entre o contexto político e a conservação da agrobiodiversidade nas áreas sobrepostas, esta pesquisa investigou (i) o estado da arte das principais políticas públicas relacionadas aos temas da pesquisa, quais sejam UC, TQ e agrobiodiversidade, identificando as principais ameaças e entraves à implementação de tais políticas; e (ii) os efeitos das políticas públicas na viabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais quilombolas, em áreas sobrepostas por unidades de conservação.

Os componentes desta investigação, que tem como recorte temporal o período de 2000 a 2017, compõem os 5 capítulos desta dissertação. O capítulo 1, intitulado Unidades e Comunidades, Agriculturas e Diversidades, traz elementos teóricos, históricos e legais úteis à contextualização dos temas da dissertação. Assim, o capítulo contém uma revisão bibliográfica sobre unidades de conservação, quilombos e agrobiodiversidade, agregando informações sobre instrumentos normativos que protegem esses elementos e dados quantitativos sobre unidades de conservação e territórios quilombolas. Esse capítulo contém, ainda, informações acerca das sobreposições territoriais entre essas duas categorias de áreas protegidas.

Já o capítulo 2, Ameaças e Retrocessos em Políticas Públicas Socioambientais, trata do processo de fragilização das políticas públicas relacionadas à UC, TQ e agrobiodiversidade. O capítulo se inicia com uma pesquisa bibliográfica sobre políticas públicas, passando a abordar aspectos do contexto político e econômico que se observa no Brasil em tempos recentes e sua influência sobre as políticas de interesse para a pesquisa. O foco desse capítulo está nas iniciativas legislativas, executivas e judiciárias engendradas pelo agronegócio com objetivo de enfraquecer o arcabouço legal que ampara as áreas protegidas. Foram identificadas 17 propostas legislativas contrárias à política de unidades de conservação e 16 contrárias à política territorial quilombola; esse levantamento consta dos Apêndices D e E.

Já os capítulos 3 e 4 dispõem sobre 'O Caso da Mata Escura da Mumbuca', um estudo de caso envolvendo a sobreposição entre o território da Comunidade Quilombola Mumbuca e a Reserva Biológica (REBIO) da Mata Escura, localizados no município de Jequitinhonha, nordeste do estado de Minas Gerais. Trata-se de um caso peculiar que envolve uma comunidade fundada no século XIX, a partir da compra de uma porção de terras por um ex-escravo ainda no tempo da escravidão. Mesmo sendo proprietários, os quilombolas perderam a maior parte de suas terras para fazendeiros da região e, anos mais tarde, viram seu território ser transformado em uma REBIO, a categoria mais restritiva do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O estudo é ilustrativo dos efeitos do avanço do agronegócio e da criação de unidades de conservação sobre as práticas agrícolas tradicionais; e nos ajuda a compreender como as políticas públicas refletem em áreas de sobreposição.

Finalmente, o capítulo 5, (Re)Construção da Coalizão, apresenta uma análise do histórico da relação entre a política de unidades de conservação e a política territorial quilombola, observando mudanças de atuação institucional no que concerne aos encaminhamentos adotados em relação às áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para responder à pergunta de pesquisa e atender aos objetivos da investigação, foi feita pesquisa bibliográfica sobre unidades de conservação, territórios quilombolas, agrobiodiversidade e políticas públicas. Realizou-se também um levantamento de informações técnicas junto a órgãos públicos com atuação nas temáticas abordadas nesta pesquisa, além de consulta a publicações diversas e sítios oficiais na internet, não só dos órgãos públicos, mas também de organizações da sociedade civil atuantes no tema.

A partir de dados constantes, em levantamento realizado pelo ICMBio, denominado Interfaces Territoriais entre Unidades de Conservação Federais, Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, fez-se um recorte dos casos que envolvem territórios quilombolas, e, dentre esses, foi escolhido para estudo o caso que envolve a Comunidade Quilombola de Mumbuca e a REBIO Mata Escura, localizados nos municípios de Jequitinhonha e Almenara, nordeste de Minas Gerais. As atividades desenvolvidas para realização do estudo de caso serão detalhadas mais adiante.

Para conhecer o “estado da arte” das políticas mais diretamente relacionadas com o objeto da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos que atuam diretamente na implementação das políticas, envolvendo oito instituições públicas federais: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Foram entrevistados, ainda, representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Sustentável de Jequitinhonha-MG, e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO Brasil). Foram entrevistados também representantes de três organizações da sociedade civil de âmbito nacional que atuam junto às comunidades quilombolas, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Instituto Socioambiental (ISA) e Terra de Direitos. Esse bloco somou 15 entrevistas. A relação das entidades e código dos entrevistados consta no Apêndice A.

Foi feita pesquisa sobre as principais ameaças à implementação e manutenção de algumas políticas, tais como PL, Propostas de Emenda à Constituição (PEC), MP, decretos, ações judiciais, e outros mecanismos utilizados para a fragilização das políticas públicas sociais e ambientais. Para o levantamento dessas informações utilizou-se como fontes o site da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério Público Federal (MPF), do Supremo Tribunal Federal (STF) além de informações obtidas junto às instituições entrevistadas.

Dentre as principais políticas públicas abordadas nesta dissertação, a política territorial quilombola esteve em destaque em tempos recentes, em função das graves ameaças que vem sofrendo, fato que motivou, inclusive, a realização da campanha “O Brasil é Quilombola!

Nenhum Quilombo a Menos”¹, com participação de lideranças e artistas engajados em causas sociais. Em função da atual notoriedade e de um maior reconhecimento social alcançado por esse grupo étnico nos últimos anos, resgatamos o histórico de construção da política pública voltada ao reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, que alimentou um diagrama de linha do tempo, contendo os principais marcos da elaboração da política e as investidas para sua desestruturação. Embora a pesquisa tenha o recorte temporal de análise de 2000 a 2017, foi necessário recorrer a eventos anteriores que remontam ao Processo Constituinte de 1987/1988, assim como eventos ocorridos no primeiro semestre de 2018, dada a atualidade dos temas tratados nesta dissertação. Compuseram esse histórico dados relativos a eventos importantes, grupos de trabalho instituídos, normas editadas no período estudado. Para este resgate, foram utilizadas fontes bibliográficas, notícias veiculadas, textos de normas e entrevistas a gestores públicos e lideranças quilombolas.

Para historiar a relação entre as políticas de UC e TQ, no que concerne a mudanças nas relações interinstitucionais, envolvendo órgãos responsáveis pelas duas temáticas, foi utilizado um modelo teórico de análise de política pública denominada *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD). A composição desse histórico contou com fontes bibliográficas, textos de documentos oficiais e a memória da autora desta dissertação, que atuou em parte desse histórico.

Em relação ao estudo de caso, para sua composição, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a representação local do ICMBio, a Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais (N’Golo), a Cáritas Diocesana de Almenara, enquanto organização da sociedade civil de atuação regional, e duas organizações da Comunidade Mumbuca, o Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Mumbuca (CDRM) e a Associação Comunitária de Remanescente de Quilombo de Mumbuca; além de três entrevistas envolvendo cinco lideranças da comunidade, sendo que duas entrevistas foram realizadas em dupla, conforme especificado no Apêndice A. Esse bloco soma mais oito entrevistas, totalizando 23 entrevistas ao longo da pesquisa.

Para conhecer o histórico da relação da comunidade com as políticas ambiental, identitária, territorial e agrícola; bem como compreender a influência do contexto de fragilização das políticas públicas sobre a sustentabilidade das práticas agrícolas tradicionais e a conservação da agrobiodiversidade na Comunidade Mumbuca, foi utilizada a técnica grupo focal, que constitui uma forma de coleta de informações qualitativas por meio das interações

¹ Mais informações sobre a campanha em <<https://umagotanooceano.org/campanha/nenhum-quilombo-menos/>>; <<https://peticoes.socioambiental.org/nenhum-quilombo-a-menos>>.

grupais. É uma forma de entrevistas com grupos, baseada na comunicação e na interação. Seu principal objetivo é reunir informações detalhadas sobre um assunto específico a partir de um grupo de participantes selecionados. Ele busca colher informações que possam proporcionar a compreensão de percepções, crenças e atitudes sobre um tema (TRAD, 2009).

Foram realizadas cinco reuniões envolvendo três grupos focais (mulheres, homens e jovens). O plano inicial era realizar seis reuniões, sendo três no primeiro final de semana e três no segundo final de semana, envolvendo os três grupos nas distintas ocasiões. No entanto, em função de contratempos próprios à dinâmica da comunidade, no segundo fim de semana não foi possível realizar a reunião com os jovens, e o grupo das mulheres acabou contando com a participação masculina. Além das cinco reuniões com os grupos focais, foi realizada uma reunião ampla de apresentação da pesquisa para toda a comunidade, e uma reunião de encerramento com os participantes da pesquisa.

As reuniões foram realizadas em local de livre acesso da comunidade e contaram com presença de número expressivo de pessoas. Estipulou-se, previamente, um número aproximado de 13 participantes por reunião, mas optou-se por não limitar a entrada de pessoas além desse quantitativo, de modo a não criar constrangimentos e inibir o envolvimento dos comunitários na pesquisa. Embora algumas reuniões contassem com número maior de pessoas, nem todos se manifestavam durante as discussões.

Nas três reuniões do primeiro fim de semana buscou-se construir a linha do tempo da comunidade, relacionando-a com políticas públicas, criação da REBIO Mata Escura e as transformações na agricultura. A linha do tempo é uma técnica utilizada em Diagnóstico Rápido Participativo que busca listar acontecimentos e datas a partir do relato das pessoas. É possível identificar mudanças no uso da terra, nos costumes e práticas, migrações populacionais, características de saúde, educação, etc. (CHAMBERS, 1994). Essa técnica ajuda na compreensão das causas das mudanças ao longo do tempo. O conhecimento da história de uma comunidade ajuda a entender o presente e as causas das condições atuais, inclusive situações de conflito com a UC, uso de recursos naturais, dentre outros (DRUMOND, 2009).

O quadro abaixo relaciona os grupos focais aos códigos utilizados ao longo do texto.

Quadro 1 - Composição e temática dos grupos focais

Grupo Focal	Tema	Código
Homens	Histórico da comunidade Mumbuca e sua relação com a REBIO Mata Escura, com as políticas públicas e os reflexos sobre agricultura	GF 1
Mulheres	Histórico da comunidade Mumbuca e sua relação com a REBIO Mata Escura, com as políticas públicas e os reflexos sobre agricultura	GF 2
Jovens	Histórico da comunidade Mumbuca e sua relação com a REBIO Mata Escura, com as políticas públicas e os reflexos sobre agricultura	GF 3
Homens	Perspectivas para a conservação da agrobiodiversidade em áreas de sobreposição diante da fragilização das políticas públicas socioambientais	GF 4
Mesclado	Perspectivas para a conservação da agrobiodiversidade em áreas de sobreposição diante da fragilização das políticas públicas socioambientais	GF 5

Para a realização das reuniões foi utilizada a Facilitação Gráfica como técnica de apoio ao registro dos dados levantados. Com essa técnica, as ideias centrais da discussão são registradas visualmente por meio de desenhos feitos durante a reunião, em painéis de papel de dois metros de comprimento por 90 centímetros de altura, instalados em local visível aos participantes. Ao final das reuniões, os participantes foram convidados a examinar os painéis, verificar eventuais lacunas ou divergências quanto aos registros, resgatar os conteúdos da discussão, e relatar coletivamente a reunião por meio dos desenhos elaborados pela artista plástica que colaborou com os trabalhos da pesquisa. Foram produzidos seis painéis que constam do Apêndice H. As perguntas norteadoras das reuniões, bem como das entrevistas, constam do Apêndice C. Os termos de consentimento livres e esclarecidos utilizados nas atividades constam do Apêndice B.

Além do registro visual em desenhos, as reuniões foram gravadas em áudio, para posterior transcrição. Concomitantemente, as ideias principais foram registradas em texto por uma colaboradora responsável pela relatoria das reuniões.

O uso da arte no registro visual estimula a criatividade, inspiração e inteligência, favorecendo a comunicação, que flui de forma mais dinâmica e intuitiva. Foi possível perceber em campo que o uso dessa técnica facilitou o entendimento dos participantes quanto aos objetivos da pesquisa, promoveu o engajamento e a motivação para integrar as atividades. Os participantes manifestaram grande satisfação com o retrato e a valorização da realidade da comunidade nos desenhos, o que serviu de estímulo para que o grupo compartilhasse suas vivências, memórias, percepções e perspectivas.

Outro fator que contribuiu para o envolvimento da comunidade na pesquisa foram as atividades de integração, realizadas em horários alternativos às reuniões, que incluíram exposição de vídeos sobre a temática quilombola, atividades artísticas e recreativas com as

crianças e confraternizações ao final de cada dia de reunião com a participação dos músicos da comunidade, que foram convidados a apresentar o 'Batuque', manifestação cultural do Quilombo de Mumbuca.

O projeto de pesquisa que deu origem a esta dissertação foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília, e foi aprovado por meio do Parecer Consubstanciado CEP n.º 2.669.333.

O fluxograma a seguir ilustra o percurso desta investigação.

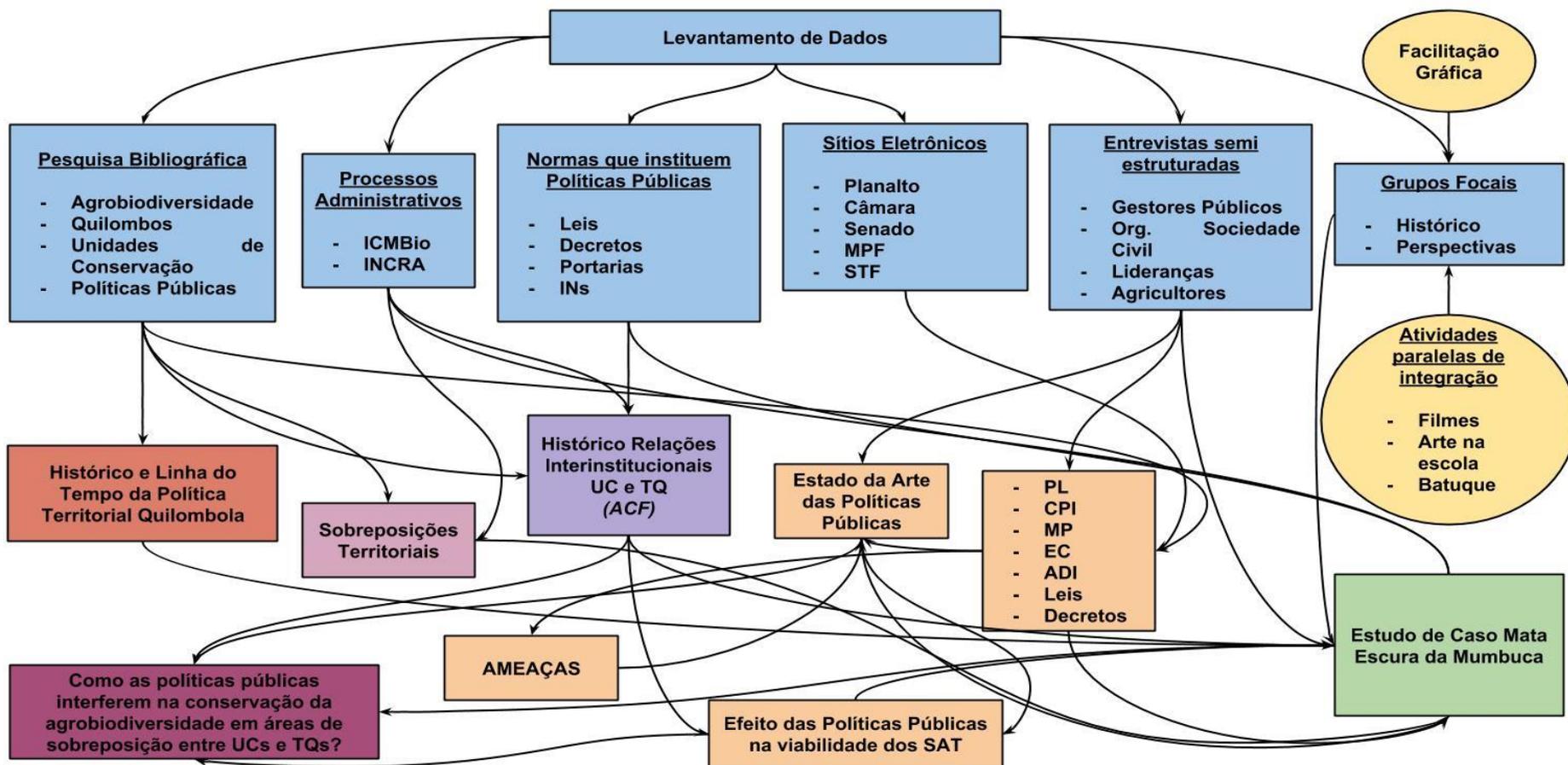


Figura 1 - Fluxograma do percurso da investigação

CAPÍTULO 1 – UNIDADES E COMUNIDADES, AGRICULTURAS E DIVERSIDADES

Iniciaremos esta dissertação tratando de uma das mais antigas e relevantes atividades humanas: a produção de alimentos. Da protoagricultura à Revolução Verde, a produção agrícola guarda importância central para a humanidade, seja como garantidora de sua sobrevivência, seja como ameaça ao futuro da vida no planeta. Enfocaremos neste capítulo aspectos relacionados à agrobiodiversidade, aos sistemas agrícolas tradicionais, sua dimensão cultural e relevância para as comunidades quilombolas, que serão abordadas em seguida, partindo de um breve resgate das origens da ampla presença quilombola no Brasil. As áreas protegidas é o tema seguinte, iniciando com as primeiras motivações para reservar áreas de conservação da natureza isoladas da presença humana, passando pela relação com as comunidades residentes em seu interior e também sua importância para a conservação da agrobiodiversidade. Ao final do capítulo, serão explorados dados e elementos para discussão acerca das sobreposições entre unidades de conservação e territórios quilombolas.

1.1 A CULTURA DA AGRICULTURA

A agricultura acompanha a história da humanidade há pelo menos dez mil anos, quando a espécie humana começou a cultivar plantas, criar animais e introduzi-los em diversos tipos de ambientes, transformando os ecossistemas naturais originais em ecossistemas cultivados. Desde então, a agricultura humana se disseminou pelo mundo e transformou extensamente a ecosfera (MAZOYER; ROUDART, 2010).

O ecossistema cultivado, descrito por Mazoyer e Roudart, na imponente obra “História das Agriculturas no Mundo - do neolítico à crise contemporânea”, guarda semelhança com os agroecossistemas manejados por comunidades quilombolas. O sistema agrícola retratado na obra é composto por vários subsistemas complementares, tais como hortas, terras cultiváveis, campos de coleta, pastagens, florestas; e possui mecanismos de renovação que compreendem várias funções: desmatamento e contenção da vegetação selvagem (derrubada e queimada); função de renovação da fertilidade (pousio de longa duração, dejetos de animais); condução dos cultivos (rotações, operações culturais) e condução dos rebanhos (reprodução, calendários forrageiros) (MAZOYER; ROUDART, 2010).

Interessante notar que as florestas e outras formações naturais integram o sistema de produção de alimentos. Segundo Shiva (2003), a floresta e o campo agrícola formam um

"*continuum* ecológico", em que as atividades praticadas na floresta ajudam a satisfazer às necessidades alimentares da comunidade, enquanto a agricultura é moldada conforme a ecologia da floresta (SHIVA, 2003, p. 25).

Os Sistemas Agrícolas Tradicionais (SAT) compreendem o conjunto de elementos que concorrem para a produção agrícola, incluindo saberes, crenças, histórias, formas de organização e dinâmicas sociais, técnicas, apetrechos, produtos, manifestações culturais relacionadas à agricultura, aspectos que envolvem ambientes e recursos manejados, plantas cultivadas, formas de uso e transformação dos produtos, bem como os sistemas alimentares que resultam dessa agricultura. Os SAT estão em contínuo processo de adaptação a modificações ambientais, sociais, econômicas e culturais, e resistem ao longo dos tempos conservando a diversidade agrobiológica. Tais sistemas envolvem estreita relação com a cultura, o território e os recursos naturais nele presentes. A diversidade de conhecimentos gerada e transmitida ao longo de milênios de manejo agroecossistêmico é fonte de inspiração na busca de soluções para os desafios da modernidade, dentre eles o de responder aos efeitos das mudanças climáticas na produção de alimentos (EMPERAIRE, 2015).

Os SAT são experimentais, inovadores, heterogêneos e constituem um importante patrimônio biocultural (LIMA et al, 2018). Segundo Manuela Carneiro, os sistemas agrícolas e pastoris, bem como os baseados na caça e na coleta, expressam a interrelação entre diversidade biológica e cultural, por meio do trabalho humano de selecionar variedades e espécies que se adaptam às condições físicas e bióticas locais, o que influencia a biodiversidade. Para a autora, cultura e agricultura são tão umbilicalmente ligados que o sentido original da palavra cultura é cultivo da terra. O apreço cultural pela diversidade agrícola, que vai além do interesse produtivo e ecológico, associado às distintas peculiaridades sociais dos diversos grupos que a manejam, resulta em um conjunto de variedades rico e dinâmico (CARNEIRO DA CUNHA, 2005).

Na base dos SATs está a agrobiodiversidade, que constitui uma parte importante da diversidade biológica e está intimamente ligada ao conhecimento dos agricultores e dos povos tradicionais (SANTILLI, 2009). Segundo Machado e Machado (2015) o termo agrobiodiversidade é relativamente recente, tendo sido lançado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, também conhecida como Eco-92. Os autores expressam, com base em Wood e Lenné (1999), que agrobiodiversidade é a diversidade de espécies cultivadas, de sistemas de cultivo, e de criação de animais em um sistema agrícola (WOOD; LENNÉ, 1999 apud MACHADO; MACHADO, 2015).

A Decisão V/5 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotada durante a 5ª Conferência das Partes, realizada em Nairóbi, em 2000, define agrobiodiversidade como um termo amplo que inclui todos os componentes da biodiversidade² que têm relevância para a agricultura e a alimentação, e todos os componentes da biodiversidade que constituem os agroecossistemas: a variedade e a variabilidade de animais, plantas e micro-organismos, nos níveis genético, de espécies e de ecossistemas, necessários para sustentar as funções-chaves dos agroecossistemas, suas estruturas e processos³.

Para Santilli (2009), agrobiodiversidade inclui a diversidade vegetal, domesticada e silvestre, a diversidade de animais domésticos utilizados na agricultura, a diversidade da fauna aquática, em especial os peixes que compõem sistemas agrícolas, a diversidade microbiana, que atua na disponibilização de nutrientes às plantas, a diversidade de insetos, como abelhas e demais polinizadores, além dos que atuam como inimigos naturais de pragas, e a diversidade de ecossistemas (SANTILLI, 2009).

Segundo Santonieri (2018), a agrobiodiversidade está relacionada à diversidade de ecossistemas, culturas e sociedades. As diversas culturas humanas interagem com o universo biológico resultando na formação de agrossistemas locais diversos, promovendo a biodiversidade agrícola (SANTONIERI, 2018).

Clement et al (2015) assinalam que a agrobiodiversidade resulta da interação entre seres humanos e plantas, por meio da domesticação, processo coevolutivo em que ambos se beneficiam. O cultivo e manejo dos vegetais selecionados resultam em maior sucesso reprodutivo e conseqüentemente maior número de indivíduos. Concomitantemente, as populações humanas cresceram e se beneficiaram das plantas úteis mais adaptadas ao ambiente cultivado (CLEMENT et al, 2015). O mesmo pode ser dito em relação às espécies animais.

Noutro giro, Drummond sustenta que a biodiversidade é um patrimônio construído exclusivamente pela natureza, por meio do processo evolutivo, de modo que os seres humanos podem utilizar e modificar a biodiversidade, mas não têm a capacidade de criá-la ou recuperá-la. O autor afirma que a biodiversidade é uma herança da evolução, na qual o ser humano tem um papel diminuto e tardio. Na visão do autor, “trata-se de um patrimônio externo que não foi construído pelos humanos e que não é propriedade de qualquer grupo humano” (2014, p. 66). Considera, ainda, que “nenhum grupo humano tem uma relação especial com a biodiversidade”

²A CDB define diversidade biológica como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

³ Decisão V/5 da COP 5. Disponível em <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7147>>.

(DRUMMOND, 2014, p. 66) e que somos todos, indistintamente, meros usuários dela.

Drummond afirma que as “formações de agrobiodiversidade (...) são obras construídas, mantidas e modificadas intencionalmente pelo trabalho e engenho humanos” (2014, p. 67), com propósitos específicos. Tais obras agregariam “um elenco minimalista de plantas e animais muito bem conhecidos e precisamente contabilizados pelos seres humanos, a um elenco desconhecido, mas necessariamente empobrecido, de outras formas de vida sem interesse ou de pouco interesse para os mesmos seres humanos” (DRUMMOND, 2014, p. 67).

Para Santilli (2009), a agrobiodiversidade é relevante para toda a humanidade uma vez que está relacionada à segurança alimentar e nutricional⁴, à saúde, à resiliência dos agroecossistemas, ao desenvolvimento rural sustentável, à inclusão social, à manutenção do patrimônio cultural, ao combate à fome e à miséria, e outras dimensões socioambientais. Os componentes da biodiversidade agrícola fornecem, além de alimentos, matérias primas para medicamentos, vestuário, construções; também desempenham serviços ecossistêmicos essenciais à sobrevivência humana, como manutenção da fertilidade dos solos, conservação da água, manutenção da qualidade do ar, estabilidade do clima, dentre outros (SANTILLI, 2009).

A temática da agrobiodiversidade manejada por agricultores locais é importante, ainda, para a valorização científica e política da diversidade sociocultural ainda existente no mundo agrícola brasileiro. O tema importa também para o bem viver das comunidades quilombolas, indígenas e locais. O reconhecimento do papel dos povos tradicionais no incremento da agrobiodiversidade favorece o fortalecimento de estratégias de conservação junto aos agricultores, o que permite a adaptação dinâmica e contínua das plantas ao meio, e que depende, essencialmente, dos saberes especializados dos agricultores locais (LIMA et al, 2018).

Um componente fundamental da agrobiodiversidade são as sementes tradicionais. Sementes crioulas podem ser conceituadas como as sementes de espécies domesticadas que resultam da interação entre planta, ambiente e ser humano. Elas são o principal elemento de garantia da alimentação mundial. Elas também comportam conteúdo cultural, gerado a partir da necessidade de sobrevivência humana, o que tem contribuído para a grande diversidade genética observada. Por outro lado, a erosão genética é a perda de variedades crioulas e seus genes (ANTUNES et al. 2015, p. 255).

⁴A Lei n.º 11346/2006 define como segurança alimentar e nutricional a realização do direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Para Shiva, as sementes nativas contêm “sementes de outras formas de pensar sobre a natureza e de outras formas de produzir para satisfazer nossas necessidades” (2003, p. 17). Se por um lado, proteger tais sementes significa preservar a matéria-prima para a indústria da biotecnologia; por outro, representa uma forma de resistência contra as monoculturas e os monopólios.

Os agricultores cumprem um papel importante na seleção de uma grande diversidade de materiais genéticos que são melhorados e adaptados aos diversos ecossistemas. Com os conhecimentos gerados e repassados entre gerações, os agricultores modulam os recursos genéticos e produzem suas próprias sementes com alta qualidade, numa ampla variedade de climas e solos, aumentando a capacidade produtiva das lavouras. As “sementes da agrobiodiversidade” manejadas pelos agricultores rompem com a lógica das empresas de sementes que buscam aumentar seu capital e concebem as sementes de forma produtivista, como meros insumos tecnológicos. Os bancos de sementes, as feiras de troca, feiras livres, feiras agroecológicas, as celebrações das comunidades são espaços de gestão da agrobiodiversidade (SANTOS et al, 2015, p. 229).

O agricultor, responsável pela conservação das sementes crioulas, detentor de um conhecimento profundo acerca do comportamento, da forma de plantar e consumir o alimento, é convencionalmente chamado de guardião de sementes, ou guardião da agrobiodiversidade (ANTUNES et al, 2015). Muitas sementes que temos hoje carregam uma ancestralidade africana, haja vista que as mais de quatro milhões de pessoas que foram traficadas da África para o Brasil durante a escravidão trouxeram sementes dos alimentos básicos, para estabelecerem cultivos e garantirem sua subsistência no continente americano, conforme veremos logo a seguir.

A agricultura sempre teve um papel importante na manutenção dos quilombos. Na obra *O Quilombo dos Palmares*, Edson Cordeiro (1966) afirma que a agricultura era uma das principais atividades dos negros palmarinos. Os homens do quilombo lavravam e disciplinavam a terra, beneficiando-se da experiência que traziam das fazendas e dos canaviais dos brancos; plantavam principalmente milho, e, também, feijão, batata-doce, mandioca, banana e cana de açúcar. As roças eram abundantes e tinham importância estratégica para a sobrevivência do quilombo (CARNEIRO, 1966).

Nascimento também registra que os quilombos mantinham produção agrícola eficiente e organizada, reproduzindo a tradição africana do comunitarismo agrícola (NASCIMENTO, 1980). A tradição agrícola africana contribuiu para modelar física e culturalmente as paisagens brasileiras, em decorrência do estabelecimento de cultivos baseados nos sofisticados sistemas

de conhecimentos ambientais vindos da África. Para garantir sua subsistência, os africanos escravizados trouxeram sementes dos alimentos de consumo básico e, valendo-se de suas habilidades agrícolas, criaram formas de manejo dos ambientes aqui encontrados para estabelecerem seus plantios conforme seus costumes alimentares, adaptando as espécies africanas ao ambiente americano. Para cultivar o arroz, por exemplo, alimento básico da África Ocidental, utilizaram seus conhecimentos sobre plantio em áreas úmidas para transformar áreas alagadiças em campos de cultivo. A destreza dos escravizados na agricultura tropical e o manejo dos recursos naturais garantiram a sobrevivência e a resistência das comunidades quilombolas no interior das florestas do Brasil, imprimindo as tradições de diversas etnias e criando os *habitats* que sustentaram as distintas culturas negras rurais das Américas (CARNEY & VOEKS, 2003).

A criação de *habitats* por africanos e seus descendentes no Brasil coaduna com o entendimento de Harrop (2007), que sustenta que os humanos contribuem significativamente para moldar os ecossistemas, havendo escassos exemplos de áreas selvagens na biosfera livres da influência humana. O autor assinala a existência de estudos que evidenciam a cooperação inteligente entre sociedades humanas e a biosfera na formação de alguns ecossistemas selvagens do mundo (HARROP, 2007).

Em grande parte dos quilombos contemporâneos a agricultura permanece com importância central, figurando entre as principais atividades. Um exemplo são as 19 comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, que formam um complexo de quilombos em meio à maior área contínua de Mata Atlântica do país. Apesar das transformações ocorridas na região, que envolvem implantação de empreendimentos e criação de unidades de conservação, a agricultura tradicional, voltada à produção de gêneros alimentícios para o consumo familiar e comercialização de excedentes, continua sendo o principal meio de subsistência para a população local (PEDROSO et al, 2008).

O Sistema Agrícola Tradicional das Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira⁵, constituído pelo modo de fazer roça e os bens culturais a ele associados, é reconhecido como Patrimônio Cultural do Brasil⁶. As práticas agrícolas desenvolvidas pelos quilombos do Ribeira estabeleceram trocas com a natureza, relações de parentesco e compadrio, forneceram matéria

⁵ Informações sobre o SAT disponíveis em <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/4823>>.

⁶ Noticiado em <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/4838>>. O reconhecimento dos patrimônios culturais brasileiros é amparado pela Lei n.º 12.343/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, Decreto n.º 5753/2006 que promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial e Decreto n.º 3551/2000 que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

prima para a fabricação de utensílios, alimentaram a expressão do divino e as manifestações religiosas, a expressão da arte, especialmente por meio da música e da dança. O SAT também abrange os conhecimentos tradicionais das comunidades quilombolas, transmitidos entre sucessivas gerações, que associam territorialidade e conservação da agrobiodiversidade. O levantamento que subsidiou o processo de registro desse bem cultural enfatiza a importância da garantia dos territórios para a manutenção e reprodução do sistema agrícola tradicional e demais formas de relação com o meio⁷ (ANDRADE; TATTO, 2013).

O sistema agrícola da Comunidade Quilombola Mumbuca, que compõe o estudo de caso desta dissertação, será abordado no capítulo 3.

Alguns instrumentos de política pública dão amparo à proteção da agrobiodiversidade. A Constituição Federal (CF), por meio do art. 225, estabeleceu a obrigação do poder público de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país. O Brasil também é signatário do Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA)⁸, que orienta que os países devem promover a conservação *in situ* dos parentes silvestres das plantas cultivadas e das plantas silvestres para a produção de alimentos; inclusive em áreas protegidas, apoiando os esforços das comunidades indígenas e locais, dentre outros (BRASIL, 1998).

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)⁹ tem como uma de suas diretrizes a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade. Essa política preconiza também o estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente àquelas que envolvem o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas (BRASIL, 2012). Instrumentos de salvaguarda do patrimônio cultural também podem contribuir para valorizar e proteger sistemas agrícolas tradicionais, conforme já comentado no caso de reconhecimento do Sistema Agrícola Tradicional do Vale do Ribeira.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) desenvolveu um programa de reconhecimento de Sistemas Importantes do Patrimônio Agrícola Mundial (SIPAM), referido na língua inglesa por *Globally Important Agricultural Heritage Systems* (GIAHS)¹⁰. Conforme definição da FAO, os GIAHS são “sistemas de uso da terra e

⁷ O Inventário Cultural de Quilombos do Vale do Ribeira, documento que subsidiou o processo de registro. Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/pdf-publicacao-final_inventario.pdf>.

⁸ Promulgado pelo Decreto n.º 6476/2008

⁹ Instituída pelo Decreto n.º 7794/2012, tem o objetivo de articular políticas indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica de base agroecológica.

¹⁰ Mais informações em <<http://www.fao.org/giahs> e <http://www.fao.org/giahs/es>>.

paisagens notáveis, ricas em biodiversidade de importância global, desenvolvidos a partir da coadaptação de uma comunidade com o seu ambiente, de acordo com suas necessidades e aspirações para alcançar o desenvolvimento sustentável”¹¹. O objetivo do programa é identificar e salvaguardar esses sistemas, a biodiversidade agrícola e os conhecimentos associados, estabelecendo um programa de longo prazo para ampliar os benefícios em nível global, nacional e local, decorrentes da sua conservação dinâmica, gestão sustentável e viabilidade. Dentre os critérios utilizados para reconhecimento dos sistemas agrícolas como SIPAM está a contribuição para segurança alimentar e para a agrobiodiversidade.

O programa GIAHS contribui para o fortalecimento da capacidade das comunidades agrícolas de manter os sistemas tradicionais de produção e favorece a obtenção de benefícios pelos seus esforços de conservação. Ademais, é esperado que o programa forneça embasamento para uma abordagem global da conservação *in situ* da agrobiodiversidade e para a disseminação das tecnologias utilizadas nesses sistemas tradicionais. A implantação do programa GIAHS também suscita questões relacionadas à legislação sobre áreas protegidas, no que concerne à ênfase na conservação da biodiversidade em áreas nucleares e isoladas, com a exclusão de comunidades humanas e suas influências, uma vez que o programa enfatiza a proteção das práticas que contribuem para a criação e manutenção da diversidade agrícola, enquanto um subconjunto da diversidade biológica, juntamente com as paisagens resultantes de relações culturais históricas entre sociedades humanas e o ambiente natural (HARROP, 2007).

Há atualmente 50 SIPAMs reconhecidos em 20 países em todo o mundo¹². A primeira candidatura brasileira ao reconhecimento como SIPAM/GIAHS é o Sistema Agrícola Tradicional dos Apanhadores de Flores Sempre Vivas, no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais, que envolve diversas comunidades quilombolas¹³.

A despeito desses instrumentos, a agrobiodiversidade está em risco. As transformações ocorridas na agricultura no âmbito do processo de modernização da produção impactam diretamente a agrobiodiversidade e a qualidade dos agroecossistemas. Muitas variedades e espécies agrícolas já se extinguíram e outras correm risco de extinção, com consequências para o meio ambiente e comprometimento da segurança alimentar e nutricional (SANTILLI, 2014).

A modernização agrícola promovida pela Revolução Verde, fomentada no Brasil desde a década de 1960, baseia-se no uso intensivo de tecnologias industriais, como fertilizantes químicos, agrotóxicos, máquinas pesadas e sementes geneticamente melhoradas. Seguindo esse

¹¹ Definição contida em material obtido em entrevista.

¹² Dados disponíveis em <<http://www.fao.org/giahs/giahsaroundtheworld/es/>>.

¹³ Noticiado em <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1142103/>>.

modelo, a agricultura moderna disseminou monoculturas geneticamente homogêneas e mais produtivas, graças a um intenso aporte de insumos químicos e industriais (SAMBUICHI et al, 2017).

Com a substituição das lavouras tradicionais pelas lavouras modernas, a uniformidade está substituindo a diversidade. Paradoxalmente, os produtores dependem da disponibilidade de um patrimônio genético diverso para a resiliência da agricultura, mas estão ocasionando a erosão genética da própria fitodiversidade que eles mesmos precisarão no futuro para seus cultivos (STOLTON, 2006). De fato, a redução da diversidade agrícola compromete a sustentabilidade de todos os sistemas agrícolas, desde o tradicional até o industrial (SANTILLI, 2009).

Segundo Shiva (2003), a Revolução Verde está relacionada à centralização do controle da agricultura, o que compromete a tomada de decisão sobre as safras de forma descentralizada, pelos próprios agricultores. A centralização, aliada à uniformidade, levaria à vulnerabilidade e ao colapso social e ecológico. Indo mais além, para a autora, a uniformidade e a diversidade, além de princípios de como lidar com a terra, são formas de pensar e de viver (SHIVA, 2003).

Recordando o colapso histórico da Grande Fome na Irlanda, ocorrida na primeira metade do século XIX, em decorrência da peste da batata, Carneiro da Cunha (2012) destaca a importância da diversidade genética para a segurança alimentar, uma vez que evita a completa destruição dos cultivos agrícolas por pragas. A autora pontua a criação dos bancos de germoplasma em todo o mundo, com objetivo de conservar, em laboratório, sementes e tecidos germináveis de grande número de variedades agrícolas, como tentativa de minimizar a perda da diversidade. No entanto, esse modelo de conservação, além de oneroso, não permite a coevolução dos materiais armazenados com as doenças e mudanças climáticas, o que torna imprescindível a conservação das espécies em seus ambientes e junto aos agricultores, responsáveis pela manutenção da diversidade de cultivares em seus roçados (CARNEIRO DA CUNHA, 2012).

Em que pese a agricultura industrial ter contribuído para o aumento da produção de *commodities*, para o crescimento do produto interno bruto (PIB), das exportações brasileiras, da rentabilidade das indústrias do agronegócio e do sistema financeiro, esse modelo produtivo apresenta externalidades que afetam negativamente o bem-estar da sociedade (SAMBUICHI et al, 2012 apud SAMBUICHI et al, 2017)

Tais externalidades se materializam nos impactos socioambientais que incluem a contaminação dos alimentos, intoxicações e doenças em consumidores e agricultores, aumento da resistência de pragas aos agrotóxicos, contaminação dos ambientes, erosão e salinização dos

solos, desertificação, aumento do desmatamento, exclusão social de agricultores familiares e tradicionais, insegurança alimentar, êxodo rural, aumento da pobreza e violência no campo, etc. A uniformização das práticas agrícolas e as profundas transformações dos ecossistemas resultaram em drástica redução da diversidade de espécies e variedades de plantas cultivadas e de sistemas agrícolas tradicionais em todo o mundo (SANTILLI, 2009).

Fazendo referência ao 1º Relatório sobre o Estado dos Recursos Genéticos de Plantas do Mundo¹⁴, Santilli (2009) destaca que nos últimos 100 anos, os agricultores perderam entre 90% e 95% de suas variedades agrícolas. A principal causa da erosão genética é a substituição das variedades locais e tradicionais, que têm ampla base genética, pelas variedades modernas, de alto rendimento e estreita base genética (SANTILLI, 2009).

A perda da diversidade de raças de animais domésticos também é expressiva. Segundo Relatório sobre o Estado dos Recursos Genéticos Animais para Alimentação e Agricultura no Mundo, divulgado em 2007, cerca de 20% das raças de vacas, cabras, porcos, cavalos e aves correm o risco de desaparecer. Estimativas apontam que, ao longo deste século, das 3.831 raças de bovinos, búfalos, cabras, porcos, carneiros, cavalos e burros, 16% deixaram de existir e 15% se tornaram raras; e que 617 raças de animais domésticos desapareceram, desde 1892 (SANTILLI, 2009). Conseqüentemente, nossa alimentação está cada vez menos diversificada, comprometendo a segurança alimentar e a saúde humana (SANTILLI, 2014).

A agricultura moderna, envolta na obsessão pelo aumento da produtividade, ignora os diversos ecossistemas e formas de produção de alimentos que conservam grande parte dos bens ambientais e culturais que compõem a riqueza do meio rural. O discurso de supervalorização da produtividade agrícola, sobrepondo a qualquer princípio moral, atende aos interesses de atores econômicos dominantes. Tais interesses são legitimados pelo Estado, que adota um modelo de desenvolvimento que ameaça a sustentabilidade dos diversificados agroecossistemas e a sobrevivência das populações rurais, sobretudo comunidades tradicionais e originárias (NIEDERLE, 2015).

Para Lima et al (2018), a manutenção dos SAT, e, conseqüentemente, da agrobiodiversidade, está em risco não só em função da Revolução Verde e da expansão do agronegócio sobre paisagens bioculturais; mas também em decorrência dos modelos de conservação da natureza que desconsideram conhecimentos locais, assim como dos ataques aos direitos territoriais quilombolas e indígenas (LIMA et al, 2018).

¹⁴ Apresentado durante a 4ª Conferência Técnica Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos, em Leipzig, na Alemanha, em 1996.

1.2 UM POUCO DO BRASIL QUILOMBOLA

A história das comunidades remanescentes de quilombos remonta ao período da escravidão e das primeiras décadas após a abolição formal da escravatura¹⁵, quando incontáveis comunidades de escravos fugidos e migrantes libertos se formaram nos rincões do Brasil, assim como em espaços urbanos e peri-urbanos. Tais comunidades vivenciaram situações complexas na dinâmica de ocupação do espaço e formação dos territórios, refletindo na cultura, na organização, no uso e manejo da terra, assim como nas lutas por direitos e cidadania que perduram até os dias de hoje (GOMES, 2015).

Milhões de africanos de diversas etnias, com distintas línguas e religiões, foram arrancados de seus territórios originários e trazidos compulsoriamente para o continente americano, entre os séculos XVI e XIX, para trabalho intenso e hostil, em condições desumanas, nas sociedades coloniais escravistas, voltadas à extração de riquezas e produção agrícola para o mercado mundial. Reis, rainhas, príncipes, princesas, guerreiros, sacerdotes, artistas, mercadores urbanos, agricultores, conhecedores da metalurgia e do pastoreio figuravam entre os escravizados (GOMES, 2015).

O Brasil foi o país das Américas que mais importou seres humanos escravizados da África. Dos estimados 12 a 13 milhões de indivíduos retirados daquele continente, mais de 4 milhões foram desembarcados nos portos das grandes metrópoles do período colonial, no âmbito do maior evento de transferência demográfica forçada já registrado na história da humanidade (ANJOS, 2014, p. 18). O gráfico a seguir ilustra as estimativas de desembarque de escravos em várias regiões do mundo, evidenciando a prevalência do Brasil como destino de africanos traficados como mercadorias.

¹⁵ Pela Lei n.º 3353/1888, de 13 de maio, a chamada Lei Áurea.

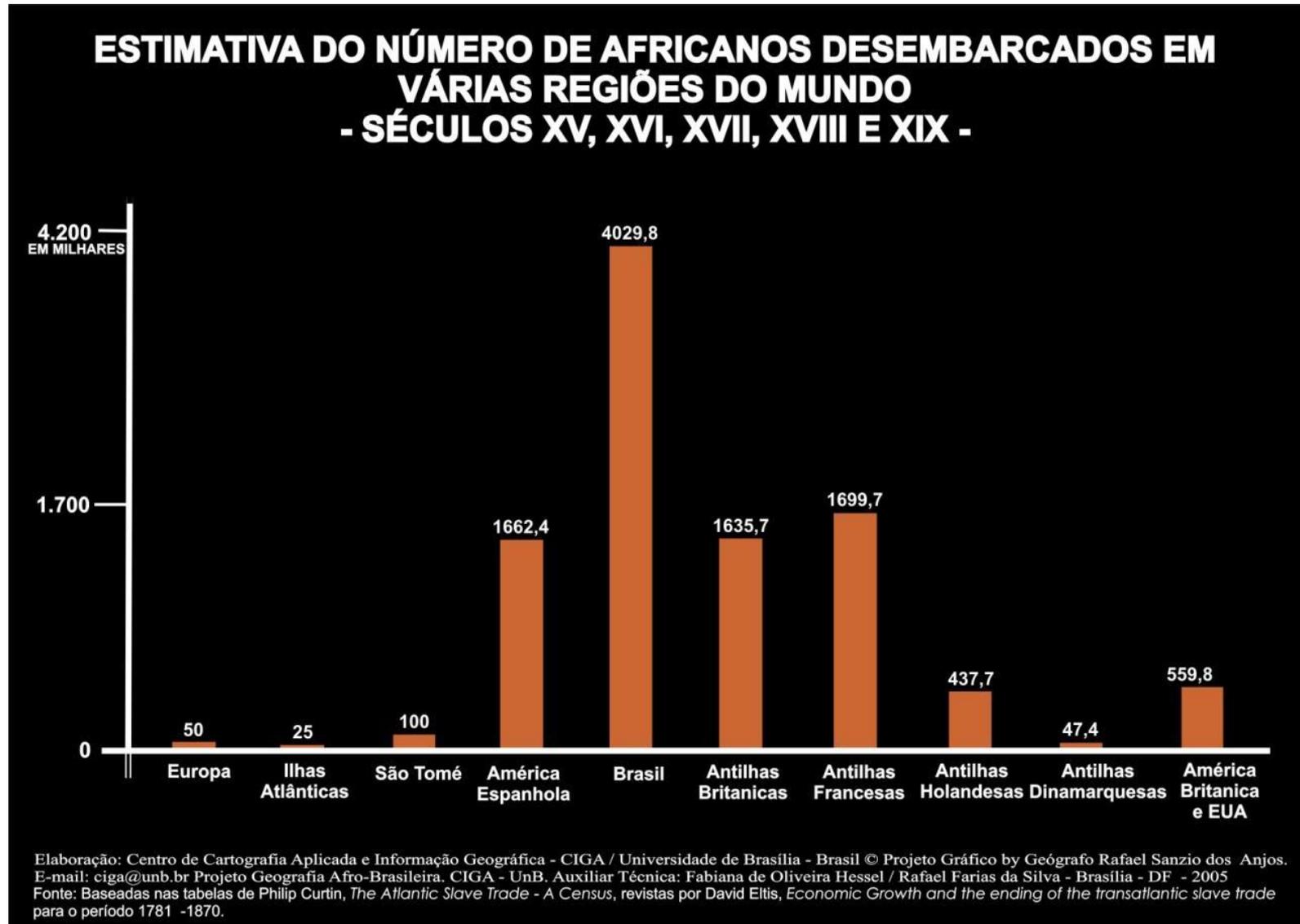


Figura 2 - Estimativa de africanos desembarcados.

O Brasil também foi o último país das Américas a abolir oficialmente a escravidão. Durante quatro séculos, as principais atividades econômicas brasileiras se desenvolveram graças à força de trabalho e à tecnologia importadas da África, o que evidencia a importância econômica e territorial da contribuição africana para a formação do país. Em função desse histórico, o Brasil é hoje o país mais africano fora da África. Além da multiplicidade de referências africanas incutidas na vida e na cultura brasileiras, o país conta com um predomínio contingente demográfico de matriz africana, representando mais da metade da população brasileira¹⁶ (ANJOS, 2014).

Voltarmos nossa atenção para a métrica dessa história nos ajuda a compreender a expressividade da dimensão quilombola do Brasil de hoje, materializada nas mais de 6.000 comunidades remanescentes de quilombos¹⁷ espalhadas pelo território nacional, com registro de presença em todos os estados brasileiros¹⁸.

Também chamados de mocambos, os extensos quilombos formados a partir das rotineiras fugas de escravizados contribuíam para diluir a violência dos castigos, trabalhos forçados e do cotidiano opressor nas senzalas. Os povoados livres representavam o lugar seguro e protegido, onde os calhambolas, aquilombados ou quilombolas mantinham uma forma de organização territorial de matriz africana, com relações sociais igualitárias e liberdade de acesso à terra; e nutriam um desejo comum de resistir à sociedade opressora, excludente e perversa (ANJOS, 2014).

Os quilombos resultaram da necessidade do negro escravizado defender sua existência e resgatar sua dignidade e liberdade por meio da fuga do cativeiro e da organização de sociedades livres. Eles se multiplicaram constituindo um movimento social abrangente, metódico e constante, em que os quilombolas se recusavam à exploração e à violência do sistema escravista. Os quilombos também se constituíam enquanto associações recreativas, esportivas, religiosas, beneficentes e culturais, como clubes, agremiações, irmandades, terreiros, centros, confrarias, escolas de samba e gafieiras, que formavam uma rede de quilombos legalizados e aceitos pela sociedade dominante. Esse conjunto de estruturas cumpria

¹⁶ De acordo com a PNAD-C 2016, mais de 54% da população se declara parda ou preta. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-pnad-c-moradores>>.

¹⁷ Segundo estimativa da CONAQ.

¹⁸ Censo agropecuário de 2017 identificou 13 mil empreendimentos quilombolas, inclusive no Acre e em Roraima, únicos estados que ainda não contavam com registros de quilombos. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=resultados>>.

um papel na sustentação da essência africana e compreendia focos de resistência física e cultural (NASCIMENTO, 1980).

Os quilombos permitidos e os ilegais formavam uma unidade étnica e cultural, assumindo também significados simbólicos como “reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial” (NASCIMENTO, 1980, p. 226). Esse complexo de significações e práticas políticas de libertação afro-brasileira foi denominado, por Abdias do Nascimento, de “Quilombismo”, constituindo uma filosofia que propõe a realização completa do ser humano. Do ponto de vista econômico, o quilombismo aponta para uma versão brasileira do comunitarismo da tradição africana (*ujamaaísmo*). Nesse sistema não há propriedade privada da terra, dos meios de produção ou dos recursos naturais. Todos os elementos do sistema de produção são de propriedade e uso coletivos. A sociedade quilombista se baseia no igualitarismo econômico, onde o trabalho é uma forma de libertação humana e constitui um direito e uma obrigação social (NASCIMENTO, 1980).

O termo Quilombo assume uma variedade de significados e, ao longo da história, foi conceituado de várias formas. De origem *bantu*, o termo era utilizado na África Central para se referir a acampamentos na floresta para guerras ou para servir de cativeiro de escravizados (GOMES, 2015). A primeira definição oficial de quilombo parece ter sido do Conselho Ultramarino Português, de 1740, que o definiu como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (LEITE, 2000, p. 7).

Leite (2000) destaca que a partir da década de 70 as abordagens socioantropológicas, procuraram explorar os aspectos organizacionais e políticos dos quilombos, uma vez que tais grupos demonstravam destacada capacidade de organização. A organização e a resistência permitiam que os quilombos, mesmo após serem atacados diversas vezes, ou até mesmo destruídos, tivessem capacidade de ressurgir em outros lugares, plantando roças, construindo casas, restabelecendo as relações sociais, arquitetando novos sistemas de defesa, lutando e desgastando as forças produtivas. O quilombo foi a unidade básica de resistência do escravo. Onde tinha escravidão, tinha quilombo. Não foi, portanto, um fenômeno atomizado, circunscrito a determinada região. O quilombo constitui-se em um “fato normal dentro da sociedade escravista” (MOURA, 2014, p. 163).

Não só de negros fugidos foram formados os quilombos. Índios rebelados, brancos marginalizados, militares e dissidentes da sociedade dominante também se juntavam aos núcleos de resistência escondidos em vales de rios, cerradões e nas matas, nas áreas internas do país, nos planaltos, na Amazônia e nos recantos pantaneiros, “na esperança de lugares e dias

melhores” (BRAZIL, 2005, p. 51, apud BRAZIL, 2006, p. 5). Os quilombos que conhecemos hoje se formaram a partir de trajetórias e situações variadas como ocupação de fazendas falidas ou abandonadas; doações de terras realizadas a partir da desagregação de monoculturas ou de ordens religiosas; compra de terras pelos próprios sujeitos; terras obtidas em troca da prestação de serviços, inclusive em guerras oficiais; além das áreas ocupadas no processo de resistência ao sistema escravista (ANJOS, 2009).

Para Anjos (2006), remanescentes de antigos quilombos, mocambos, comunidades negras rurais, quilombos contemporâneos, comunidades quilombolas, terras de preto, terras de santo e demais denominações referem-se a um mesmo patrimônio territorial e cultural imensurável e fundamental para a compreensão da complexa territorialidade do Brasil. O autor destaca que muitas comunidades ainda mantêm as tecnologias trazidas da África pelos seus antepassados. Tecnologias essas que eram consideradas as mais avançadas dos trópicos. Assim, a agricultura, a medicina, religião, mineração, arquitetura e construção, artesanato e utensílios de cerâmica e palha, os dialetos, a relação sagrada com o território, a relação comunitária de uso da terra, a culinária, dentre outras expressões culturais, fazem dos quilombos “pedaços seculares de territórios africanos” (ANJOS, 2006, p. 347) vivos no Brasil contemporâneo.

Ainda no que tange à conceituação, o advento da Constituição de 1988, suscitou questionamentos e debates em torno do conceito de quilombo, em função do surgimento da expressão “remanescentes das comunidades dos quilombos”, contida no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta Magna¹⁹. A expressão transmite a noção de um fenômeno extinto ou em processo de extinção; e a ideia de quilombo enquanto estrutura padronizada e congelada no tempo. O significado de quilombo que restou consignado na norma remetia à visão que se tinha a respeito do Quilombo de Palmares, enquanto estrutura guerreira, isolada e autossuficiente. Além de não corresponder à realidade e à autodenominação desses grupos na contemporaneidade, esse entendimento inviabilizaria a aplicação do artigo constitucional. Assim, acadêmicos, lideranças e militantes no tema empreenderam debates para interpretar o processo como um todo, ressignificar a expressão e atualizar o conceito de quilombo (LEITE, 2000).

Segundo O'Dwyer (2002), citando Barth (2000), é preciso que os sujeitos históricos existam no presente. Para tanto, uma invocação do passado deve corresponder a uma forma atual de existência. Com isso, os sujeitos do direito quilombola são conceituados numa

¹⁹ Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

perspectiva antropológica recente como “grupos étnicos que existem ou persistem ao longo da história como um tipo organizacional, segundo processos de exclusão e inclusão, que possibilitam definir os limites entre os considerados de dentro ou de fora” (BARTH, 2000 apud O’DWYER, 2002, p. 14).

Para contribuir nesse processo de conceituação, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) foi chamada pelo MPF a dar seu parecer sobre a questão. Em resposta, a entidade²⁰ elaborou documento em que manifesta o entendimento quanto à expressão “remanescentes de quilombo”, nos seguintes termos:

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar (ABA, 1994, p. 1).

Por força do Decreto n.º 4.887/2003, os remanescentes das comunidades dos quilombos estão oficialmente definidos como “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003).

A ampla gama de entendimentos sobre o que vem a ser os quilombos contemporâneos decorre da diversidade de suas origens e seus processos territoriais. Para Vilela (2013), o que dá unidade a esses territórios é sua matriz étnica, mais do que o processo pelo qual passou a comunidade. O autor afirma que as diversas trajetórias que compuseram os processos territoriais das comunidades quilombolas conduziram a uma identidade territorial baseada em uma forma de apropriação do território que é própria dos quilombos (VILELA, 2013).

1.2.1 Deslocamentos e territorialidades

Novamente recorremos à História para compreendermos as dinâmicas sociais que influenciaram a territorialização quilombola. Além dos inúmeros quilombos formados desde o início do período escravista, outra parte significativa desses sítios se formou no período pós-abolição. A Lei Áurea não veio acompanhada de qualquer medida de reparação ou política

²⁰ O Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da ABA, em encontro realizado em outubro de 1994, no Rio de Janeiro.

pública estruturante voltada à inserção social e econômica do enorme contingente de recém-libertos, estimado em 1,5 milhão de pessoas²¹. Não foi concedido qualquer direito a terra aos ex-escravos. Adicionalmente, a implementação da Lei de Terras de 1850, que instituiu a propriedade privada no Brasil, representou enorme obstáculo, uma vez que definiu que as aquisições de terras devolutas só se dariam por meio da compra²². Assim, antes da assinatura da Lei que oficialmente libertou os escravos, outra já havia aprisionado as terras.

Segundo Brazil (2006), a Lei de Terras visou preservar o poder hegemônico dos latifundiários escravistas, que exerciam forte influência política sobre o governo; que, por sua vez, valeu-se da elaboração legislativa para criar mecanismos de impedimento de acesso à terra aos trabalhadores livres (BRAZIL, 2006). Essa Lei afetou, diretamente, os quilombolas e os escravos recém-libertos, que haviam constituído um campesinato, antes da abolição oficial da escravidão, por meio de suas roças em áreas doadas ou ocupadas. A partir dessa Lei, grileiros, posseiros e supostos donos de terras buscaram comprar ou regularizar títulos de terras, desconsiderando o histórico de ocupação das áreas pelos negros, e desencadeando extenso processo de expropriação (SOUZA, 2008).

Desde então, configura-se a segregação social dos negros, com histórico de expulsões e deslocamentos (LEITE, 2000). Impedidos de permanecerem nas terras que ocupavam, já que, no mais das vezes, não possuíam recursos, grande parte do contingente de africanos e seus descendentes migraram para regiões distantes, em busca de terras disponíveis e não cobiçadas pelo mercado de terras que se formava a partir da Lei de 1850. Esses e outros fatores inerentes aos rearranjos econômicos do período pós-escravista influenciaram o processo de territorialização das comunidades quilombolas. Nesse sentido, Arruti (2008) aponta que o conceito de quilombo remete a “grupos sociais produzidos em decorrência de conflitos fundiários localizados e datados, ligados à dissolução das formas de organização do sistema escravista” (ARRUTI, 2008, p. 330).

A localização dos territórios quilombolas foi influenciada pela estratégia de resistência, distanciamento e até ocultamento em relação ao sistema de produção dominante (VILELA, 2013). Vale dizer que, mesmo após a abolição formal da escravidão, o sistema escravista ainda manteve influência sobre o funcionamento da sociedade. Ex-senhores de escravos empenharam-se para que muitas das instituições e *modos operandi* escravista perdurassem, de

²¹ A Luta Esquecida dos Negros pelo Fim da Escravidão no Brasil. Reportagem especial da BBC pelos 130 anos da Abolição. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/resources/idt-sh/lutapelaabolicao>>.

²² Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que dispõe sobre as terras devolutas do Império. Art. 1º “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

modo que eles pudessem manter os ex-escravos como trabalhadores mal remunerados, sem acesso à terra e com frágeis direitos sociais. Por outro lado, os negros libertos queriam ter sua própria terra para cultivá-la com liberdade, sem submissão à injustiças no trabalho (KLEIN, 2015). Portanto, mesmo após o término legal da escravidão, muitos grupos buscaram fundar seus quilombos, seguindo a lógica do distanciamento da sociedade escravocrata opressora.

Assim, uma característica importante dos territórios das comunidades quilombolas é sua localização, especialmente no caso das comunidades rurais. Grande parte dessas comunidades estabeleceu suas ocupações em áreas de difícil acesso, que apresentavam recursos ambientais e condições para a reprodução física, cultural, social e econômica. Ali desenvolveram modos de vida próprios, marcados pela forte ligação à terra e voltados à subsistência e manutenção da comunidade (VILELA, 2013).

A importância dos recursos ambientais e do vínculo com a terra para os quilombos é destacada por Anjos (2009), que sustenta a ideia de que as áreas ocupadas por comunidades quilombolas são sítios de conhecimentos, tradições e referências étnicas, com transmissão da história pela oralidade, práticas de proteção da terra sagrada e conservação ambiental. Para o autor, tais sítios são também espaços de conflitos fundiários, com histórico de violência e resistência, precariedade de documentação da terra, pressão de grupos econômicos e interesses conflitantes na gestão pública (ANJOS, 2009).

Anjos entende ainda que o território é um fato físico, político e social, onde estão impressas as referências culturais, materiais e imateriais, de um povo. Nessa linha, os territórios étnicos podem ser compreendidos, segundo o autor, como espaço construído a partir das referências de identidade e pertencimento territorial; em que, no mais das vezes, o grupo social compartilha traços de origem comum. Historicamente, esse tipo de estrutura espacial conflita com o sistema dominante, o que exige organização e autoafirmação política, social, econômica e territorial (ANJOS, 2006).

Haesbart (2004) assinala que para compreendermos o território é fundamental conhecermos as relações de poder e identificarmos os sujeitos que controlam o espaço e os processos sociais que compõem o território. Assim, território e territorialização devem ser analisados observando-se a multiplicidade de suas manifestações, que deriva da multiplicidade de poderes, exercidos pelos múltiplos sujeitos envolvidos. O autor recorre a Sack (1986) para colocar que a territorialidade incorpora as dimensões política, econômica e cultural, pois está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar” (SACK, 1986 apud HAESBART, 2004, p. 3). O poder mencionado pelo autor não se refere apenas ao poder político, mas também a outras

duas dimensões de poder. O poder concreto de dominação, que é funcional, relacionado à posse e propriedade, e vinculado ao valor de troca; e o poder simbólico de apropriação, que é carregado das marcas do vivido e do valor de uso. A dominação e a apropriação constituem objetivos dos processos de territorialização. O autor recorre a Lefebvre (1986) para fazer essa distinção e explicitar o conflito existente entre essas duas dimensões de poder; ou seja, entre a apropriação e a dominação; entre o uso e a troca (LAFEBVRE, 1986 apud HAESBART, 2004).

Isso nos leva a compreender o conflito existente entre os territórios e o sistema dominante, mencionado acima por Anjos (2006). O território, enquanto espaço de uso, diverge da noção de terra, enquanto mercadoria. Lefebvre identifica que a razão do conflito está no deslocamento em relação ao tempo vivido das pessoas do território, que é diverso e complexo. Haesbart observa que o território, enquanto espaço-tempo vivido, é sempre múltiplo e, como o tempo, “diverso e complexo”. Ao contrário do território “unifuncional”, preconizado pelo sistema capitalista hegemônico (HAESBART, 2004). Esse raciocínio também é válido ao compararmos os territórios quilombolas e os latifúndios da monocultura. Enquanto o primeiro é agrobiodiverso, o segundo é homogeneizado.

Por outro lado, em que pese o esforço intelectual de caracterizar e distinguir as dimensões de poder, na realidade vivida, todo território é funcional e simbólico ao mesmo tempo, na medida em que se exerce domínio sobre o espaço, tanto para realizar funções (obter recursos), quanto para produzir significados (identidade). Especialmente entre os grupos sociais mais vulneráveis, essas dimensões estão tão intimamente ligadas que “perder seu território é desaparecer”, pois o território, nesses casos, “não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser” (BONNEMAISON; CAMBRÈZY, 1996 apud HAESBAERT, 2004, p. 4). Essa essência múltipla do território ajuda a explicar a dependência e o apego às identidades territoriais de comunidades quilombolas. Para o autor, mais importante do que fazermos essa distinção, é atentarmos para a historicidade do território, e a variação dos objetivos da territorialização (dominação e apropriação) ao longo do tempo, conforme o contexto histórico e geográfico (HAESBAERT, 2004).

Para Milton Santos, falar sobre território significa falar sobre “território usado” por uma população, de modo que “um faz o outro”. Santos, assim define:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele influi (SANTOS, 2003, p. 47)

Essa definição traduz a relação imbricada de pertencimento entre as pessoas e o lugar onde vivem. Uma união amalgamada pelo sentimento de pertencimento de um ao outro, de modo que não existe um e o outro, mas sim, um com o outro, tudo junto e misturado. Uma relação indissociável entre sistemas naturais e sociais, de modo que essa interdependência se manifesta em todos os aspectos da vida. Trabalho, residência, subsistência, religiosidade, tudo é influenciado pelo território. Assim é nos quilombos. O “lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 1999, p. 7).

No campo normativo, a definição oficial que orienta os processos de titulação dos territórios quilombolas foi construída por agentes públicos com a participação do movimento quilombola. Conforme o Decreto n.º 4887/2003, “são terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (BRASIL, 2003). O decreto estabelece também que a demarcação dos territórios deve ser norteada pelos critérios de territorialidade indicados pela comunidade.

O mencionado decreto regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios quilombolas. Ele deriva da Constituição de 1988, que, por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garantiu aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade definitiva das terras que ocupam (BRASIL, 1988).

Dados de 2013 do Programa Brasil Quilombola (PBQ)²³, indicavam a existência de cerca de 214 mil famílias e 1,17 milhão de indivíduos que se identificam como quilombolas no Brasil. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) estima que existem, aproximadamente, 6000 comunidades em todo o país. Informações mais precisas, sobre a população quilombola brasileira, serão levantadas no Censo Demográfico 2020²⁴.

Segundo informações obtidas junto a Fundação Cultural Palmares, a quem cabe formalizar a existência destes grupos, 3204 comunidades já foram certificadas, enquanto outras

²³ Coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR). Maiores informações em <<http://www.sepppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>.

²⁴ Pela primeira vez será inserido um quesito de identificação étnica quilombola na pesquisa do IBGE, o que possibilitará conhecer o total de população quilombola declarada no Censo, os indicadores socioeconômicos, dentre outras informações. Mais informações em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22214-censo-2020-ibge-faz-primeira-prova-piloto-em-areas-de-comunidades-tradicionais>>.

237 aguardam a conclusão dos processos para emissão da Certidão de Autodefinição como remanescentes dos quilombos.

De acordo com dados obtidos junto ao INCRA²⁵, a autarquia federal emitiu 117 títulos que correspondem a 42 territórios, abarcando 125 comunidades, atendendo a 5.067 famílias, perfazendo um total de 160.614,4235 hectares. Existem outros 1.715 processos abertos para regularização de territórios quilombolas junto ao INCRA. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) também emitiu dois títulos que atendem a três comunidades. Somando todos os processos concluídos pelos órgãos de terra estaduais, temos outros 117 títulos, em 115 territórios, que atendem 194 comunidades. Ao compararmos o número total de comunidades atendidas pela titulação (322), com o número de comunidades certificadas pela Palmares (3204), e ainda com a estimativa da CONAQ do número de comunidades quilombolas existentes (6000), temos uma ideia do tamanho do passivo da política territorial quilombola. O número de comunidades tituladas representa 10% das comunidades certificadas, e pouco mais de 5% das comunidades possivelmente existentes.

Os estados que concentram a maior quantidade de quilombos são Maranhão, Bahia, Minas e Pará. O gráfico a seguir, produzido em 2012, ilustra a distribuição quantitativa entre os estados da Federação.

²⁵ Em julho de 2018.

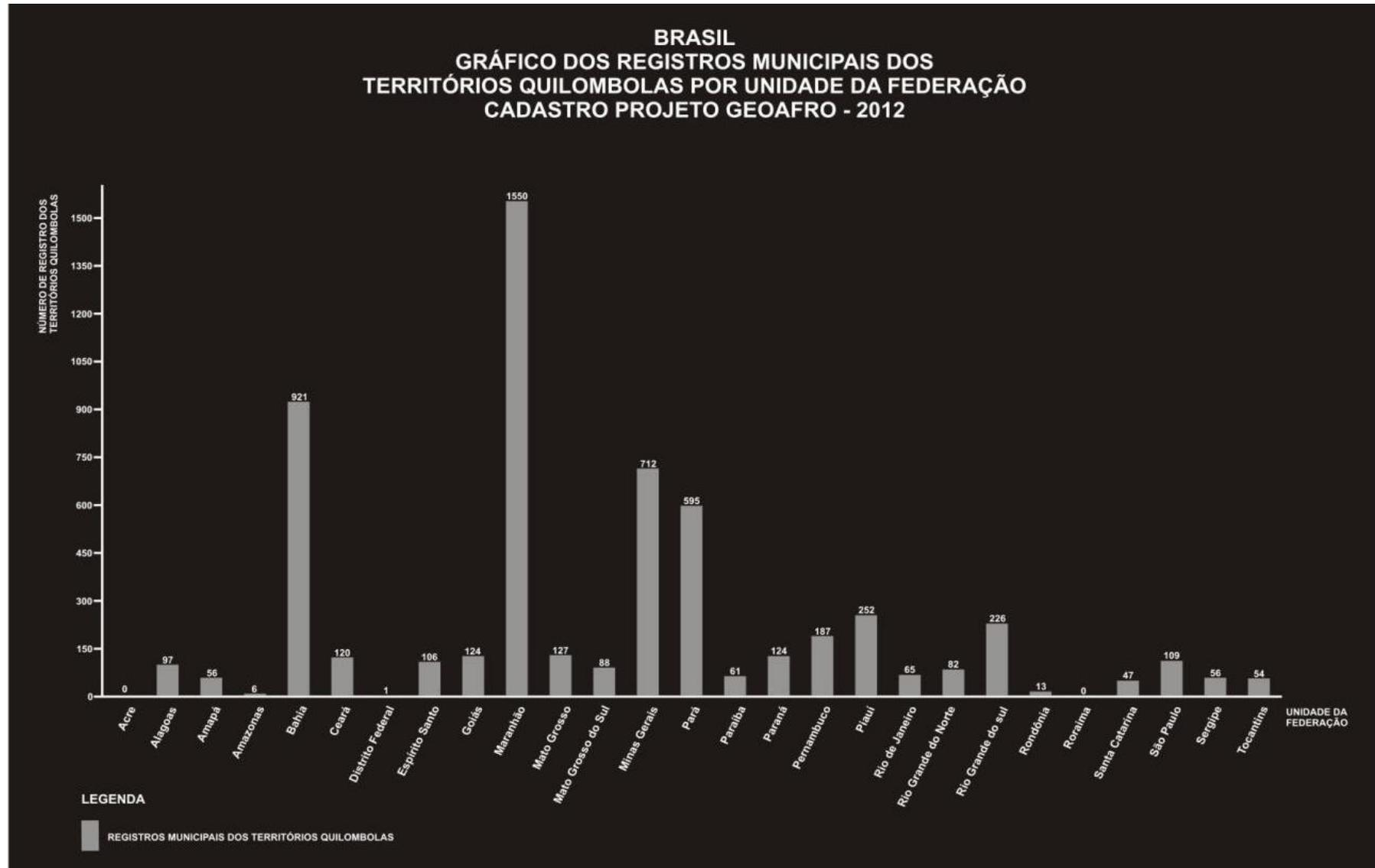


Figura 3 - Registros Municipais dos Territórios Quilombolas
Projeto geográfico e cartográfico: Rafael Sanzio Araújo dos Anjos, 2012

Já o mapa abaixo, também produzido em 2012, dá uma noção da distribuição espacial dos territórios quilombolas pelo Brasil

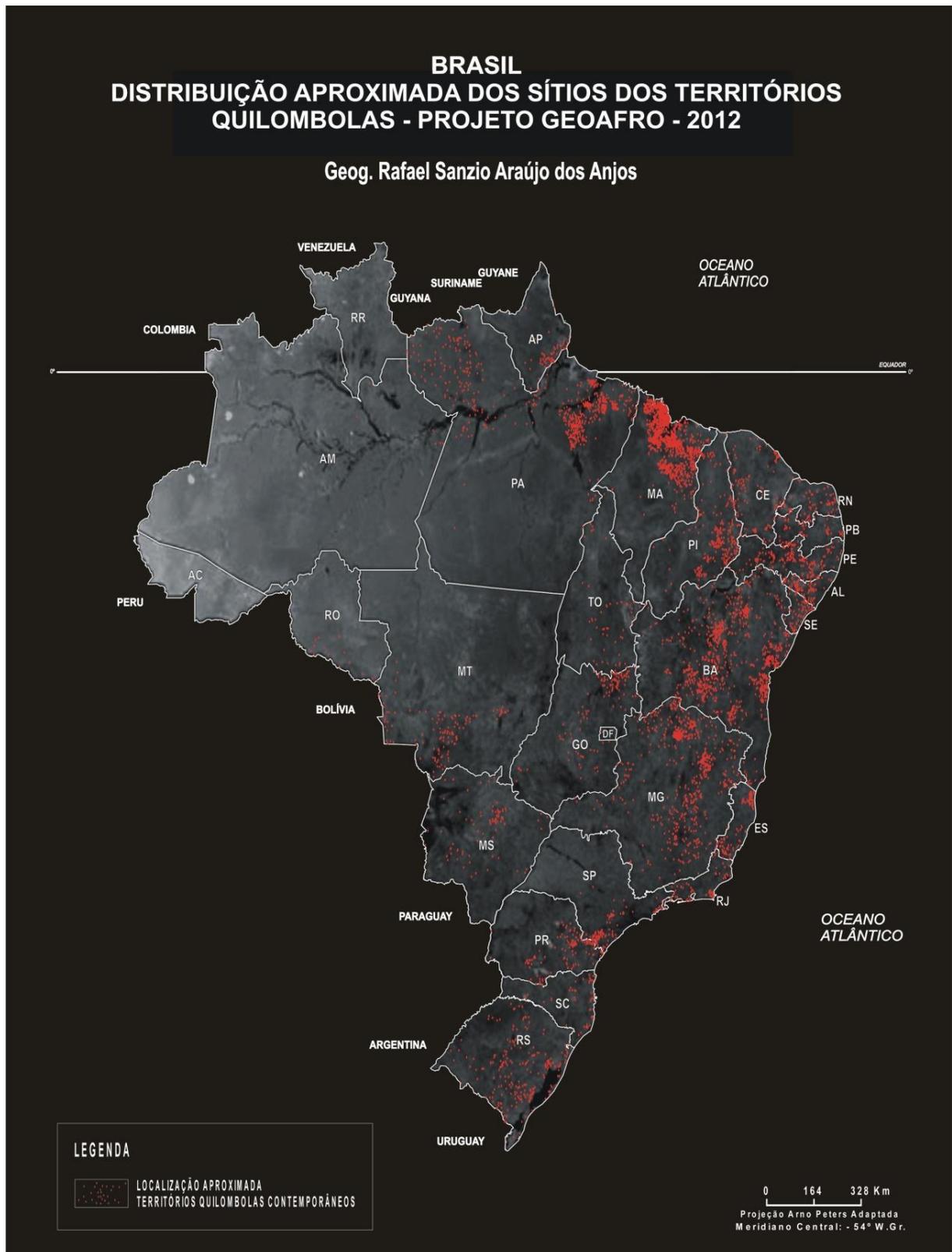


Figura 4 - Distribuição aproximada dos Territórios Quilombolas no Brasil
Projeto geográfico e cartográfico: Rafael Sanzio Araújo dos Anjos, 2012

No mapa acima, verifica-se a ausência de registro de sítios quilombolas no Acre e em Roraima. No entanto, o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo IBGE, registrou a existência de empreendimentos quilombolas nos dois estados.

Em Minas Gerais, onde está localizado o território da Comunidade Quilombola de Mumbuca, que compõe o estudo de caso desta dissertação, não existe nenhum território quilombola titulado²⁶. No entanto, um levantamento realizado em 2017, pelo Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES), registrou aproximadamente 750 comunidades autorreconhecidas quilombolas. Trata-se de um número expressivo e bem superior ao quantitativo de 365 comunidades que tiveram as respectivas Certidões de Autorreconhecimento expedidas pela Fundação Palmares no Estado, até outubro de 2018.

O mapa a seguir, elaborado para esta dissertação sob supervisão da autora, com base nos dados do levantamento do CEDEFES, ilustra a ocorrência das comunidades autorreconhecidas quilombolas no Estado de Minas Gerais. A intensidade das cores do mapa é indicativa da quantidade de quilombos registrada. O mapa ilustra também a localização das UCs federais, o que ajuda a visualizar potenciais sobreposições territoriais, presentes e futuras.

²⁶ O Quilombo de Porto Coris, situado no município de Leme do Prado, no vale do Jequitinhonha é o único quilombo mineiro que chegou a ter um título, expedido pela Fundação Palmares, em 2000. No entanto, o território foi inundado pelo reservatório da Usina Hidrelétrica de Irapé, inaugurada em 2006. A comunidade foi realocada compulsoriamente para a Fazenda Mandassaia, no mesmo município, em área de terras altas, de chapada plana, longe do rio e com escassez de fontes de água. Fonte CEDEFES.

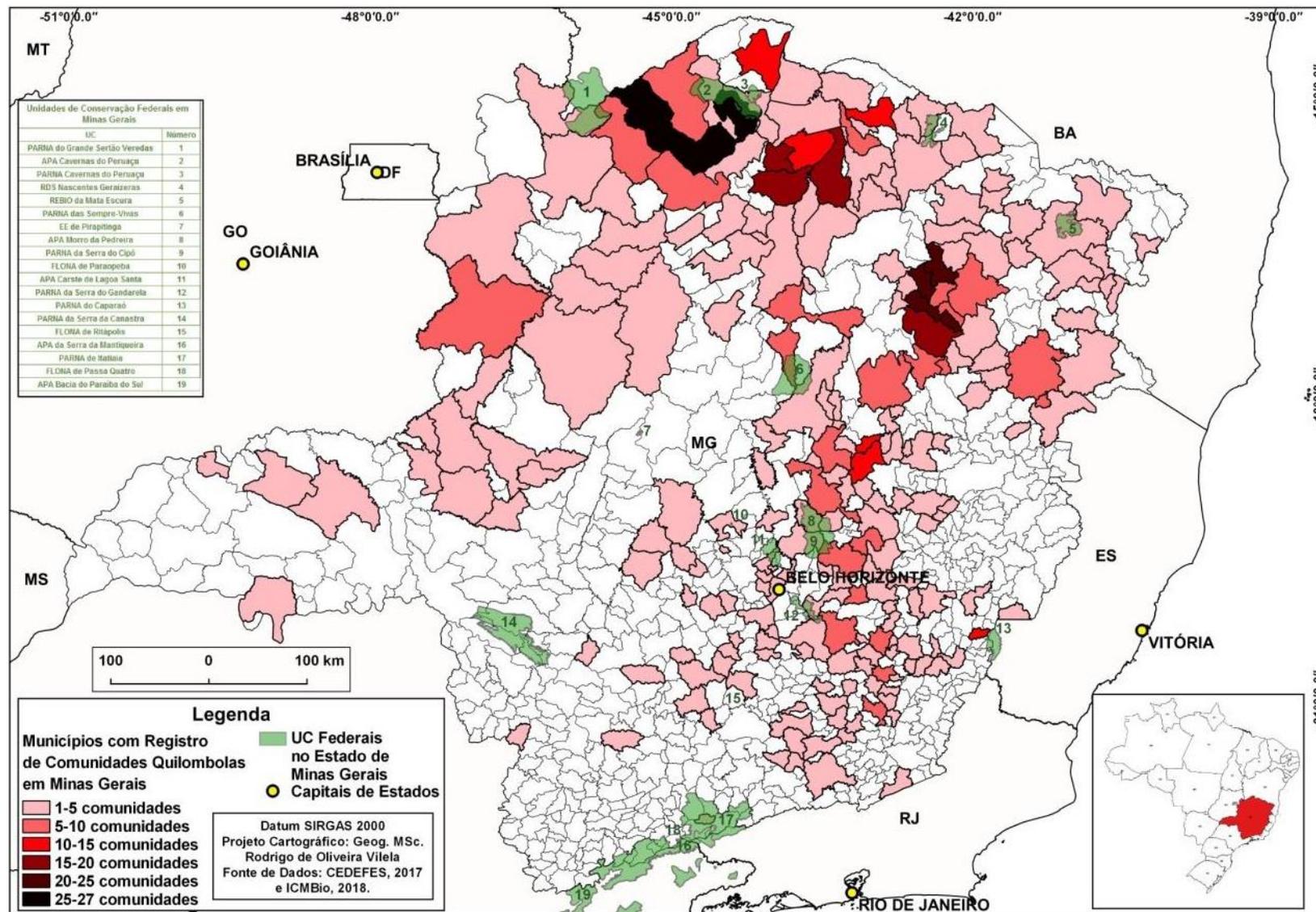


Figura 5 - Distribuição municipal de quilombos auto identificados em Minas Gerais e Unidades de Conservação federais no Estado. Mapa elaborado para esta dissertação.

Novamente a História ajuda a explicar a abundância de quilombos. Minas Gerais é um estado cuja sociedade foi constituída em decorrência da descoberta de ouro e diamante, em fins do século XVII, e teve na escravidão uma das formas dominantes de organização do trabalho. Documentos históricos indicam que a população escrava no século XVIII nunca foi inferior a 30% em todo o estado; e que em algumas regiões a população livre era menor que a população escrava (REIS; GOMES, 2012).

A magnitude da história quilombola do Brasil nos faz concordar com o bordão da campanha realizada, em 2017, em favor dos direitos territoriais dos remanescentes dos quilombos: O Brasil é quilombola!

É o “Brasil Africano” que segue invisibilizado e vulnerado pela sociedade dominante e racista; vítima do preconceito étnico e da segregação racial secularmente instalados e ainda presentes em práticas do regime escravista, mantidas até os dias de hoje (ANJOS, 2014, p. 18).

1.3 ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

A ideia de reservar espaços para proteção da natureza vem de longa data e se originou da intenção de proteger sítios sagrados e garantir estoques de recursos naturais, especialmente animais de caça. Conforme Leuzinger (2009), citando Rao (2002), as primeiras medidas de proteção da natureza ocorreram no século IV antes de Cristo, na Índia, com a proibição de atividades extrativistas nas florestas sagradas e o estabelecimento de leis que proibiam a queima das florestas. Na Rússia as primeiras áreas protegidas foram os bosques e florestas sagradas, onde a presença humana era proibida. Assírios e persas instituíram reservas de caça entre 700 e 350 anos a.C. Essa modalidade de área protegida se disseminou pela Europa e Ásia na Idade Média objetivando a proteção dos animais silvestres para a caça pela nobreza (RAO, 2002 apud LEUZINGER, 2009).

A primeira área protegida criada por lei para fins de conservação foi a Reserva de Tobago, nas ilhas de Trindade e Tobago, no Caribe, em 1776, sendo um importante marco na história da conservação ambiental (PUREZA, 2014). É importante destacar que, conforme a autora, a criação dessa reserva florestal teve o objetivo de atrair chuvas para melhorar a fertilidade das terras, o que explicita a importância das áreas protegidas para a agricultura. Podemos, assim, dizer que a primeira área protegida legalmente instituída teve motivação agrícola.

A destinação de espaços para conservação da natureza visando a proteção de paisagens naturais surgiu na segunda metade do século XIX, a partir da percepção da ampliação das áreas

transformadas pelo homem e diminuição das áreas naturais. A criação dos primeiros parques nacionais estadunidenses, como *Yellowstone*, *Yosemite*, *Grand Canyon*, *Mount Rainier* e *Zion*, seguiram essa perspectiva (BENSUSAN, 2014).

A criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, considerado um marco na história moderna das áreas protegidas no mundo, contou com um ambiente intelectual favorável, graças ao ativismo de intelectuais, escritores, artistas, defensores de ambientes selvagens, que ao longo do século XIX, valorizavam a estética das paisagens naturais, reconhecendo o aspecto divino da natureza selvagem (*wilderness*)²⁷. A felicidade e o bem-estar passaram a ser associados com a vida simples e mais próxima à natureza (NASH, 2014; RUNTE, 2010 apud FRANCO et al, 2015). Somam-se a isso os avanços das ciências naturais, ocorridos nos séculos XVIII e XIX, que despertaram curiosidade, respeito e responsabilidade sobre a natureza (MCCORMICK, 1992; NASH, 2014, apud FRANCO et al, 2015); além do movimento de afirmação da cultura e identidade nacional estadunidenses, após a independência da Inglaterra, por meio das paisagens naturais selvagens, que passaram a ser consideradas “monumentos”. Essa linha intelectual de defensores da natureza fazia o contraponto em relação ao avanço indiscriminado da fronteira colonizadora que marchava para o oeste selvagem (NASH, 2014, RUNTE, 2010 apud FRANCO et al, 2015).

As variadas ideias e motivações dos defensores da criação de áreas naturais protegidas daquele contexto, que incluíam, dentre outros, a manutenção de “homens e feras” vivendo no “frescor de sua natureza e beleza selvagem” para o “deleite das futuras gerações”; a preservação das fonte de inspiração e recreação dos amantes da natureza; a atribuição de valor intrínseco e transcendental à natureza; a proteção de “florestas primitivas” sagradas para a sobrevivência de povos indígenas e animais silvestres; além de preocupações quanto à exploração privada dos recursos naturais essenciais à população (NASH, 2014 apud FRANCO et al, 2015); constituíram as bases para a concepção das duas linhas de pensamento que, ainda hoje, seguem estratégias diferentes voltadas ao mesmo objetivo de proteção da natureza (MCCORMICK, 1992; WORSTER, 2008; NASH, 2014, apud FRANCO et al, 2015).

O grupo dos “preservacionistas”, inspirado por valores românticos, pela apreciação estética da natureza, pela sacralidade de paisagens selvagens e pela sua importância cultural e inspiratória, defendiam a proteção da natureza por meio da criação de áreas em que não fosse permitido nenhum uso humano além da visita. O grupo dos “conservacionistas”, defendiam

²⁷O marco legal estadunidense *Wilderness Act* de 1964, define wilderness como “uma área selvagem, em contraste com as áreas onde o homem e suas próprias obras dominam a paisagem, é reconhecida como uma área onde a terra e sua comunidade de vida estão livres do homem, onde o próprio homem é um visitante que não permanece”.

o uso direto, racional, democrático e eficiente da natureza, por meio do manejo das florestas e o uso múltiplo dos recursos naturais, criação de áreas protegidas na forma de florestas públicas para fins de pesquisa e utilização racional, dentro dos princípios da democratização do acesso, da eficiência no uso dos recursos e da produção de bem-estar, para o número máximo de pessoas, pelo maior tempo possível (MCCORMICK, 1992; WORSTER, 2008; NASH, 2014, apud FRANCO et al, 2015).

O modelo Yellowstone de área protegida inspirou a criação de parques nacionais em diversos países, seguindo o mesmo objetivo de proteger áreas prístinas com beleza exuberante, para promover o bem-estar dos visitantes (DIEGUES, 1993; FRANCO, 2000 apud FRANCO et al, 2015). A implantação desse modelo já começava a suscitar conflitos com populações residentes nas áreas protegidas nessa época. A própria criação de Yellowstone se deu no contexto da conquista do oeste selvagem norte-americano, cujas áreas eram disputadas por agricultores, *cowboys* e índios, dentre outros (LEUZINGER, 2009). A implantação de áreas protegidas a partir da concepção de que as mesmas precisam ser desabitadas para garantir a proteção da natureza, desencadeou a remoção de populações humanas, cujo modo de vida, em geral, baseava-se fundamentalmente na interação com o meio natural (DIEGUES, 2008).

Mais tarde, já em 1960, sob influência da publicação do *Red Book* (Livro Vermelho), que divulgou ao mundo os dados sobre as espécies ameaçadas de extinção, o foco principal da criação de espaços protegidos passa a ser a conservação da biodiversidade. Assim, aos objetivos originais de criação de parques nacionais para preservação de áreas virgens com rara beleza cênica foram incorporados novos critérios, resultando na necessidade de ampliação das áreas criadas, de modo a permitir a manutenção de ecossistemas, processos biológicos e espécies (LEUZINGER, 2009).

O conceito de biodiversidade surgiu em meio à preocupação mundial com o acelerado ritmo de destruição da natureza e foi formulado com o intuito de compreender a diversidade de formas de vida. A Convenção da Diversidade Biológica (CDB)²⁸ a define de forma ampla e funcional, abrangendo três níveis: diversidade de espécies, diversidade genética e diversidade de ecossistemas (FRANCO, 2013). Conforme a CDB, biodiversidade:

(...) significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (BRASIL, 1998).

²⁸ Assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (ECO-92), promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 2519/1998.

As áreas protegidas são consideradas uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade no mundo e são conceituadas pela CDB como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (BRASIL, 1998). A primeira área protegida criada no Brasil foi o Parque Estadual de São Paulo, instituído, em 1896, como Horto Botânico de São Paulo. No entanto, o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, é considerado o marco inicial da política de criação de Unidades de Conservação no Brasil (PUREZA, 2014). A implantação da política se iniciou lentamente, atingindo um pico na década de 1980, com a criação de várias unidades que somavam 20 milhões de hectares. Nova ampliação do sistema ocorreu entre os anos 2000 e 2005, somando mais 20 milhões de ha de áreas protegidas (DRUMMOND, FRANCO & OLIVEIRA, 2010 apud FRANCO et al, 2015).

É interessante notar que o Brasil é o único país que adota a nomenclatura unidade de conservação para designar o que é conhecido no mundo por área protegida. A primeira vez que a expressão aparece é no Decreto n.º 78/1991, que aprovou a Estrutura Regimental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)²⁹, e criou o Conselho Nacional de Unidades de Conservação, em substituição ao Conselho de Valorização de Parques. Posteriormente o termo foi consagrado pela Lei n.º 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o define como:

(...) espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

A Lei n.º 9985/2000 regulamenta parcialmente o art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a efetividade desse direito, a Carta Magna incumbiu ao Poder Público a obrigação, dentre outras, de definir, em todas as unidades da Federação, os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP) passou, em 1989, a ser também instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, inciso VI, da Lei n.º 6938/81, cuja redação foi conferida pela Lei n.º 7804/89 (LEUZINGER, 2009).

²⁹Órgão criado em 1989 pela Lei n.º 7735.

A despeito das discordâncias entre autores acerca do escopo da expressão “espaços territoriais especialmente protegidos”, geradas devido ao fato de a CF/88 não ter definido o que seria ETEP, nem tão pouco ter utilizado a expressão “Unidade de Conservação”, Leuzinger (2009) defende a acepção mais ampla do termo e define ETEP como qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais. Segundo a autora, ETEP seria gênero, que inclui as unidades de conservação, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específica, tais como áreas de preservação permanente e reserva legal; sendo que as UCs seriam apenas os espaços ambientais expressamente previstos na Lei n.º 9985/2000. As áreas protegidas incluiriam as UCs, as terras indígenas e os territórios quilombolas, em consonância com o entendimento mais usual no Brasil e com o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) ³⁰(LEUZINGER, 2009).

O PNAP consiste em uma estratégia de implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB³¹, que visa a diminuição das perdas de biodiversidade associada à redução da pobreza, por meio do estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas ecologicamente representativo, efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas. O PNAP incorpora os territórios quilombolas, assim como as terras indígenas, no rol das áreas protegidas, como forma de ampliar e integrar esforços na estratégia de conservação da biodiversidade. A agregação desses territórios valoriza a contribuição dos povos tradicionais para a conservação da natureza, ao tempo em que inclui na política pública segmentos sociais expostos às pressões de setores produtivos, em especial o agronegócio, sobre seus territórios e recursos naturais, que não foram contemplados no SNUC (FERREIRA, 2018).

As unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, ou de uso indireto, e Unidades de Uso Sustentável, ou de uso direto. O objetivo básico das UCs de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais³². Já a finalidade das UCs de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei.³³ Dentre as exceções, citam-se duas

³⁰ Instituído pelo Decreto n.º 5758/2006.

³¹ Adotado na sétima Conferência das Partes da CDB, realizada no Marrocos em 2001.

³² O grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto pelas categorias Área de Proteção Ambiental-APA, Área de Relevante Interesse Ecológico-ARIE, Floresta Nacional-FLONA, Reserva Extrativista-RESEX, Reserva de Fauna-REFAU, Reserva de Desenvolvimento Sustentável-RDS e Reserva Particular do Patrimônio Natural-RPPN.

³³ O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas categorias Estação Ecológica-ESEC, Reserva Biológica-REBIO, Parque Nacional-PARNA, Monumento Natural-MONA, Refúgio de Vida Silvestre-REVIS.

categorias que não são de posse e domínio públicos e admitem a existência de áreas particulares em seu interior, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização das terras e dos recursos naturais pelos proprietários. São elas o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre. Nas demais categorias de proteção integral que são de posse e domínio públicos, ou seja, a Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, não é prevista moradia, extrativismo e atividades agrícolas, por exemplo (BRASIL, 2000).

Conforme a Lei do SNUC, as populações tradicionais residentes nessas categorias de UCs, deverão ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias e devidamente realocadas. Enquanto não é feito o reassentamento³⁴, o SNUC determina o estabelecimento de normas e ações para compatibilizar a presença das populações com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia. As condições de permanência das populações tradicionais em UC de proteção integral são reguladas por termo de compromisso (TC)³⁵, assegurando-se o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida (BRASIL, 2000). Importante observar que, em questões que envolvem direitos de povos e comunidades tradicionais perante as unidades de conservação, há a necessidade de uma interpretação sistêmica e integrada do conjunto de políticas públicas e instrumentos legais de proteção ao meio ambiente e à cultura (SANTILLI, 2014).

O principal instrumento de gestão das UCs é o Plano de Manejo que, segundo a Lei do SNUC, estabelece seu zoneamento, as normas de uso das áreas e de manejo dos recursos naturais, e deve prever medidas voltadas à integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Antes da instituição do SNUC, as UCs eram criadas de forma esporádica e desarticulada, conforme as janelas de oportunidade, inexistindo uma política orgânica e planejada, voltada ao estabelecimento de um sistema representativo de amostras dos ecossistemas brasileiros, com categorias estrategicamente interligadas. Somente em 1988, o (extinto) Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) encomendou à Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) uma proposta de lei com vistas a instituir um Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional³⁶ em 1992, pelo então presidente Fernando Collor de Melo e recebeu o primeiro Substitutivo³⁷ em 1994, que introduziu profundas

³⁴ Conforme art. 42 da Lei do SNUC.

³⁵ Conforme art. 39 do Decreto n.º 4340/2002, que regulamenta o SNUC.

³⁶ Onde tramitou como PL n.º 2892/2002 na Câmara dos Deputados e PL n.º 27/1999 no Senado Federal.

³⁷ Proposta alternativa ao PL original, de Autoria Deputado Fábio Feldman.

modificações. As justificativas para as alterações propostas são ilustrativas da controvérsia entre as visões preservacionista e conservacionista que acompanhou o processo de elaboração legislativa (MERCADANTE, 2001).

Santilli (2005) considera que o processo de elaboração da Lei do SNUC, permeado pelo debate entre socioambientalistas e preservacionistas, ilustra a incorporação paulatina de conceitos socioambientais no ordenamento jurídico, culminando na construção de novos paradigmas de conservação. A autora constata que a essência socioambiental está presente no SNUC, favorecendo o diálogo entre biodiversidade e sociodiversidade, inspirada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade, ainda que territórios quilombolas e terras indígenas não tenham sido incluídos entre as categorias de manejo do Sistema de UCs (SANTILLI, 2005).

Em pesquisa que analisa o processo de categorização das UCs no Brasil e sua consagração na Lei do SNUC, Pureza (2014) sustenta que a definição das categorias de manejo foi influenciada por oportunidades políticas e interesses institucionais, carecendo dos estudos técnicos apropriados, acarretando empecilhos para a integração do Sistema e gestão adequada das UCs (PUREZA, 2014).

Muito se discute sobre o excesso ou a falta de categorias de UCs no SNUC para dar conta da diversidade das realidades socioambientais de um país megasociobiodiverso como o Brasil. Santilli (2009) destaca a ausência de uma categoria destinada à conservação da agrobiodiversidade, o que considera de fundamental importância, já que o Sistema deve representar amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, *habitats* e ecossistemas existentes no país. Para a autora, a previsão de uma categoria dedicada à conservação *in situ* e *on farm*³⁸ da biodiversidade agrícola, seria uma forma de chamar a atenção da sociedade para a necessidade de conservação da diversidade agrobiológica, além de impulsionar ações governamentais e políticas públicas voltadas a conservação da agrobiodiversidade. Nesse sentido, Santilli sugere a criação das “reservas da agrobiodiversidade” (SANTILLI, 2009).

A importância das áreas protegidas para a conservação da agrobiodiversidade é tratada em estudo do Fundo Mundial para a Natureza (WWF) e da Universidade de Birmingham. Conforme esse trabalho, muitas áreas protegidas ao redor do mundo possuem parcelas de manejo agrícola com cultivares raros mantidos por agricultores há milênios, associadas aos

³⁸ Conforme a CDB, conservação *in situ* significa a conservação de ecossistemas e *habitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características. *On farm* é um termo utilizado para designar a conservação junto aos agricultores, nas roças.

estoques de recursos genéticos silvestres, muitos dos quais parentes de plantas domesticadas e variedades locais. O estudo enfatiza o papel crítico dessas áreas especialmente no contexto da grave erosão genética em curso. Destaca ainda que a parceria entre agricultores, cientistas e áreas protegidas é essencial para visibilizar sua relação com a segurança alimentar, e demonstrar os interesses comuns de grupos que frequentemente conflitam pelo uso da terra, ampliando assim o grupo de apoiadores da conservação das áreas protegidas. Sugere que estratégias de conservação com foco na paisagem, incluindo áreas agrícolas, áreas protegidas, florestas naturais, florestas de manejo e áreas de pastagem, podem ser úteis no atendimento das necessidades humanas sem se afastar da conservação da biodiversidade (STOLTON et al, 2006).

O estudo elenca um conjunto de áreas protegidas situadas em ecorregiões importantes para a conservação da agrobiodiversidade em todo o mundo. No Brasil, foram identificadas as ecorregiões do Madeira-Tapajós e do sudoeste da Amazônia, sendo indicadas diversas unidades de conservação, localizadas nessas regiões amazônicas, como importantes para a conservação da biodiversidade agrícola. Dentre as unidades, citadas no estudo, estão os Parques Nacionais da Amazônia, de Pacaás Novos, e da Serra do Divisor; as Estações Ecológicas de Cuniã, do Iquê, e do Rio Acre; as Reservas Biológicas do Guaporé e do Jarú; as Reservas Extrativistas do Alto Juruá, de Porto Dias, do Remanso, de Santa Quitéria, do Riozinho e da Figueira; e a Floresta Nacional do Macauã (STOLTON, et al 2006). Observa-se que, com exceção da ESEC Rio Acre e da REBIO Jarú, todas as UC federais de proteção integral elencadas no estudo possuem territórios de povos e comunidades tradicionais identificados em seu interior. Esse estudo coloca em evidência a importância das áreas de sobreposição territorial entre UCs e territórios tradicionalmente ocupados para a conservação da agrobiodiversidade.

Para além das categorias, o SNUC contém dispositivos que garantem a participação das comunidades locais na criação, implantação e gestão das Unidades. Segundo Santilli (2005), o envolvimento das populações locais rompe com a lógica vertical que norteou por muitos anos os processos de criação das UCs, em que a decisão política de criá-las era imposta de cima para baixo, de forma autoritária pelo poder público, excluindo as populações locais do processo decisório (SANTILLI, 2005).

De fato, a Lei do SNUC dispõe que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Estabelece, ainda, que o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes

interessadas. No entanto, para a criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica, as categorias mais restritivas do SNUC, a consulta pública não é obrigatória (BRASIL, 2000).

Segundo Mercadante (2010), a consulta pública foi introduzida na Lei para, sobretudo, proteger as populações tradicionais e de agricultores familiares, comumente desprovidas de recursos e carentes de informação, que quase sempre foram ignoradas no processo de criação das UCs. A consulta obrigou o governo a elaborar melhores estudos sobre a situação fundiária e social das áreas, que em muitos casos nem chegaram a ser elaborados (MERCADANTE, 2010).

Leuzinger (2009) lamenta o fato da norma não ter definido quais seriam esses estudos, e nem ter delimitado os critérios a serem utilizados para a escolha da categoria de manejo, permitindo que UCs fossem criadas em categorias inadequadas à realidade local (LEUZINGER, 2009). Esse parece ter sido, também, o caso da criação da REBIO Mata Escura, um processo revestido de caráter pouco democrático, que sobrepôs três assentamentos de reforma agrária e várias comunidades rurais, uma delas quilombola. Detalharemos esse caso mais adiante, nos capítulos 3 e 4.

Conforme dados do sítio eletrônico³⁹ do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão responsável pela gestão das UCs instituídas pela União, o componente federal do SNUC conta, em outubro de 2018, com 335 unidades geridas pelo Instituto Chico Mendes, sendo 150 de proteção integral (que abrangem 50.402.474,92 hectares) e 185 de uso sustentável (que abrangem 121.219.024,67 hectares), perfazendo um total de 171.621.499,59 hectares. Somam-se a essas UCs, 681 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Já as unidades de conservação estaduais e municipais somam aproximadamente 82 milhões de hectares, conforme dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (CNUC/MMA)⁴⁰. Assim, tem-se aproximadamente 254 milhões de hectares em unidades de conservação no Brasil.

1.4 SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

³⁹ Disponíveis em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/geoprocessamentos/51-menu-servicos/4004-downloads-mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-uc-s>>. Acesso em: out 2018.

⁴⁰ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: out 2018.

Territórios quilombolas geralmente apresentam bom estado de conservação ambiental, contribuindo para a invisibilidade dessas comunidades aos olhos dos satélites e dos técnicos que sobrevoam as florestas em busca de áreas para criação de unidades de conservação.

Levantamentos preliminares realizados pelo MMA indicam que os 279 territórios quilombolas com limites oficialmente definidos⁴¹ têm cerca de 87% de suas áreas cobertas por remanescentes de vegetação nativa.⁴² Os levantamentos mostram também que 162 territórios quilombolas localizam-se em 110 áreas consideradas prioritárias para a conservação, sendo que 50 dessas são classificadas como de importância extremamente alta para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios⁴³ (MMA, 2017).

Vale comentar que o documento “Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira”, utilizado no segundo levantamento citado, é um instrumento norteador de políticas públicas, inclusive para definição de áreas para criação de novas UC⁴⁴. Importante observar também que os levantamentos acima mencionados levaram em consideração apenas os territórios delimitados, que representam uma parcela pequena dos territórios existentes. Ou seja, possivelmente um número maior de quilombos ainda não delimitados encontram-se em áreas preservadas, normalmente pretendidas para implementação de políticas voltadas à conservação da biodiversidade.

Mesmo que o rito de criação de unidades de conservação preveja a realização de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a categoria e os limites mais adequados para a unidade; a superficialidade de grande parte dos estudos socioeconômicos empreendidos, com baixo investimento em pesquisas de campo, associada à morosidade dos processos de reconhecimento e delimitação dos territórios étnicos e à efemeridade das oportunidades para criação das UCs, concorrem para a coincidência⁴⁵ geográfica entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais (PCT)⁴⁶.

As sobreposições territoriais envolvendo unidades de conservação da natureza (UC) e territórios de PCT compõem a realidade de parcela significativa das áreas protegidas no Brasil e no mundo. Em âmbito global, dados da União Internacional para Conservação da Natureza

⁴¹ Pressupõe Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do território aprovado.

⁴² Levantamento feito pelo Departamento de Extrativismo (DEX/MMA), em parceria com a UFLA, a partir da base geoespacial do INCRA, para efeitos de aplicação do Código Florestal.

⁴³ Levantamento feito pelo Departamento de Áreas Protegidas (DAP/MMA), com base na Portaria MMA n.º 09/2007 e 223/2016.

⁴⁴ O Decreto n.º 5092/2004 define regras para identificação das áreas prioritárias.

⁴⁵ No sentido de incidência de dois elementos ou mais concomitantemente. E não no sentido de acaso.

⁴⁶ Conforme expresso no Decreto n.º 6040/2007, entende-se por povos e comunidades tradicionais os “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

(IUCN) indicam que 70% das áreas protegidas do planeta são habitadas e que na América Latina esta porcentagem chega a 86% (COLCHESTER, 2000).

Segundo Madeira et al (2015), em levantamento recente realizado pelo ICMBio, intitulado “Interfaces Territoriais entre Unidades de Conservação e Povos e Comunidades Tradicionais”⁴⁷, aponta para a existência de territórios tradicionais e áreas de agricultores familiares em aproximadamente 67% das UC de proteção integral, categoria de manejo que não permite o uso direto de recursos naturais, conforme estabelecido na Lei do SNUC. Especificamente em relação aos territórios quilombolas, esse levantamento identificou 13 UCs de Proteção Integral e três de Uso Sustentável que possuem pelo menos uma comunidade quilombola em seu interior (MADEIRA et al, 2015).

Vale esclarecer que o levantamento em comento foi realizado a partir de extenso questionário enviado aos gestores de todas as UCs federais, com a seguinte pergunta inicial:

Existem populações tradicionais, comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares ou assentados da reforma agrária, que residem, usam recursos naturais ou utilizam a UC como via de acesso, em desacordo com a categoria ou instrumentos de gestão da Unidade? (MADEIRA, et al, 2015).

Em decorrência do formato da pergunta, gestores de unidades de conservação de uso sustentável que têm no plano de manejo, ou outro instrumento de gestão, a previsão da permanência de indígenas e quilombolas, inclusive como beneficiários da UC, por exemplo, responderam “NÃO” à pergunta, haja vista que a existência do grupo étnico no interior da UC não está em desacordo com a categoria ou instrumento de gestão da Unidade. Nesses casos, a interface existente não foi contabilizada no levantamento, o que explica a ausência de sobreposições declaradas em Áreas de Proteção Ambiental (APA), por exemplo.

A partir das informações oferecidas pelo Levantamento das Interfaces Territoriais, somadas a casos conhecidos de sobreposição com RESEX, que não configuram conflito com a categoria ou instrumento de gestão da unidade de conservação, além de informações obtidas durante a pesquisa, o quadro abaixo elenca casos de sobreposição entre territórios de comunidades quilombolas e unidades de conservação federais.

Quadro 2 - Unidades de Conservação federais que sobrepõem Territórios Quilombolas

N	Nome da UC	Criação	Comunidade	Fundação	Certidão FCP	RTID48
PARQUES NACIONAIS						
1	Aparados da Serra	1959	São Roque	Séc. XIX	2004	2007

⁴⁷ Com dados coletados entre outubro de 2013 e março de 2014, quando existiam 313 UC federais.

⁴⁸ RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do território quilombola, elaborado pelo INCRA.

2	Serra Geral	1992				
3	Cabo Orange	1980	Cunani	1845	2005	2016
4	Chapada Diamantina	1985	Fazenda Velha	1890	2007	Não publicado
5	Jaú	1980	Tambor	1910	2006	2009
6	Serra da Bocaina	1971	Cambury	Séc. XIX	2006	2008
7	Nascentes do Rio Parnaíba	2002	Povoado do Prata	Séc. XIX	2006	Não publicado
8	Sempre Vivas	2002	Vargem do Inhaí e São João da Chapada	Séc. XIX	2011 e autorreconhecida	Não publicado
RESERVAS BIOLÓGICAS						
9	Guaporé	1982	Santo Antônio do Guaporé	Séc. XVIII	2004	2008
10	Mata Escura	2003	Mumbuca	1862	2004	2007
11	Rio Trombetas	1979	12 comunidades (7 na FLONA e 5 na REBIO)	Séc. XIX	2013	2017
12	FLONA Saracá-Taquera	1989				
ESTAÇÕES ECOLÓGICAS						
13	Serra Geral do Tocantins	2001	Rio Preto, Rio Novo e Riachão	Séc. XIX	2004	Não publicado
14	Serra das Araras	1982	Bocaina	Séc. XIX	2011	Não publicado
RESERVAS EXTRATIVISTAS						
15	Ipaú Anilzinho	2005	Fugido do Rio Tucunaré	1880	2004	Não publicado
16	Marinha Baía do Iguape	2000	São Francisco do Paraguauçu	1660	2005	2007
17	Rio Cajari	1990	Tapereira	Sem informação	autorreconhecida	Não publicado
18	Quilombo do Frechal	1992	Frechal	Séc. XVIII	2017	Não publicada
19	Mandira	2002	Mandira	1868	2005	2008

Fonte: elaboração própria a partir de dados do ICMBio, INCRA, FCP.

A partir do quadro acima observa-se que, apesar da antiguidade da ocupação quilombola, que remonta a períodos anteriores à criação das UCs nos respectivos territórios, as comunidades elencadas alcançaram, ou ainda alcançarão, o reconhecimento oficial de sua identidade, por meio da publicação da Certidão de Autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares, posteriormente à criação das UCs. Para compreender esse fato é importante recorrer, mais uma vez, à História do Brasil, especificamente ao histórico da construção da política territorial quilombola, objeto dos Apêndices F e G desta dissertação. Destaca-se que, somente 100 anos após a abolição formal da escravatura no país, a questão quilombola voltou a constar no ordenamento jurídico brasileiro, quando a Constituição Federal de 1988 reconheceu os direitos territoriais das comunidades remanescentes dos quilombos, por meio do

Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, é importante considerar que houve um retardo monumental na elaboração de políticas públicas voltadas a esse segmento social, o que reflete, dentre outros aspectos, na invisibilidade desses grupos perante os órgãos de Estado e as demais políticas públicas, incluindo a política de conservação da biodiversidade por meio da criação de unidades de conservação da natureza. Importante destacar também que foi a partir de 2003, com a edição do Decreto n.º 4887, já referenciado nesse capítulo, que as políticas destinadas aos quilombos foram alavancadas. Observa-se que todas as certidões constantes do quadro acima foram expedidas a partir de 2004.

O quadro nos mostra ainda um maior número de casos identificados de sobreposição entre quilombos e unidades de proteção integral do que em unidades de uso sustentável. Tal resultado pode ser influenciado pela localização dos territórios quilombolas, geralmente em áreas mais isoladas e em bom estado de conservação ambiental; os mesmos locais que ensejam o interesse do Estado na criação de unidades de conservação mais restritivas. Outra possível explicação seria o maior impacto das restrições impostas pelas UCs de proteção integral aos modos de vida tradicionais, o que funcionaria como um gatilho que desencadeia processos de reconhecimento identitário até então não despertados.

É possível supor a existência de comunidades quilombolas que utilizam áreas de unidade de conservação, seja como via de acesso ou para extrativismo de recursos naturais, para atividades religiosas ou outros fins, e até mesmo como moradia, que não tenham sido identificadas pelo levantamento. Outra situação possível diz respeito aos grupos sociais que são considerados pelos gestores respondentes do questionário como agricultores familiares ou comunidades tradicionais de forma genérica, mas que podem, no entanto, se autorreconhecer como quilombolas, sem que esse reconhecimento tenha vindo a público ou sido oficializado. Também é esperado que comunidades tradicionais das mais diversas categorias, e comunidades negras rurais, compostas por agricultores familiares, com histórico de formação relacionado à escravidão e seus desdobramentos, possam vir a se reconhecer enquanto remanescentes de quilombos, à medida que venham a (re)conhecer mais profundamente suas histórias, e tomem conhecimento da existência de políticas públicas diferenciadas para esse grupo étnico.

O número das interfaces é dinâmico e poderá aumentar na medida em que crescem o número de unidades de conservação criadas e o número de comunidades identificadas. As interfaces territoriais aumentam, também, à medida em que se atualizam e aprofundam os levantamentos, e se buscam fontes externas de informação. A colaboração com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e demais organizações da sociedade civil que prestam assessoramento a esses grupos poderá ampliar e

aprofundar as informações levantadas até então. O Instituto Socioambiental (ISA), por exemplo, realizou levantamento em 2018, cruzando dados do INCRA e das UCs, e identificou 60 unidades federais e estaduais, incluindo APAs, em sobreposição a territórios quilombolas⁴⁹.

O mapa a seguir, elaborado para esta dissertação sob supervisão da autora, ilustra as unidades de conservação federais que sobrepõem territórios de comunidades quilombolas, constantes do quadro acima.

⁴⁹ Notícia veiculada em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/quilombolas-lutam-por-politica-de-gestao-para-seus-territorios>>.

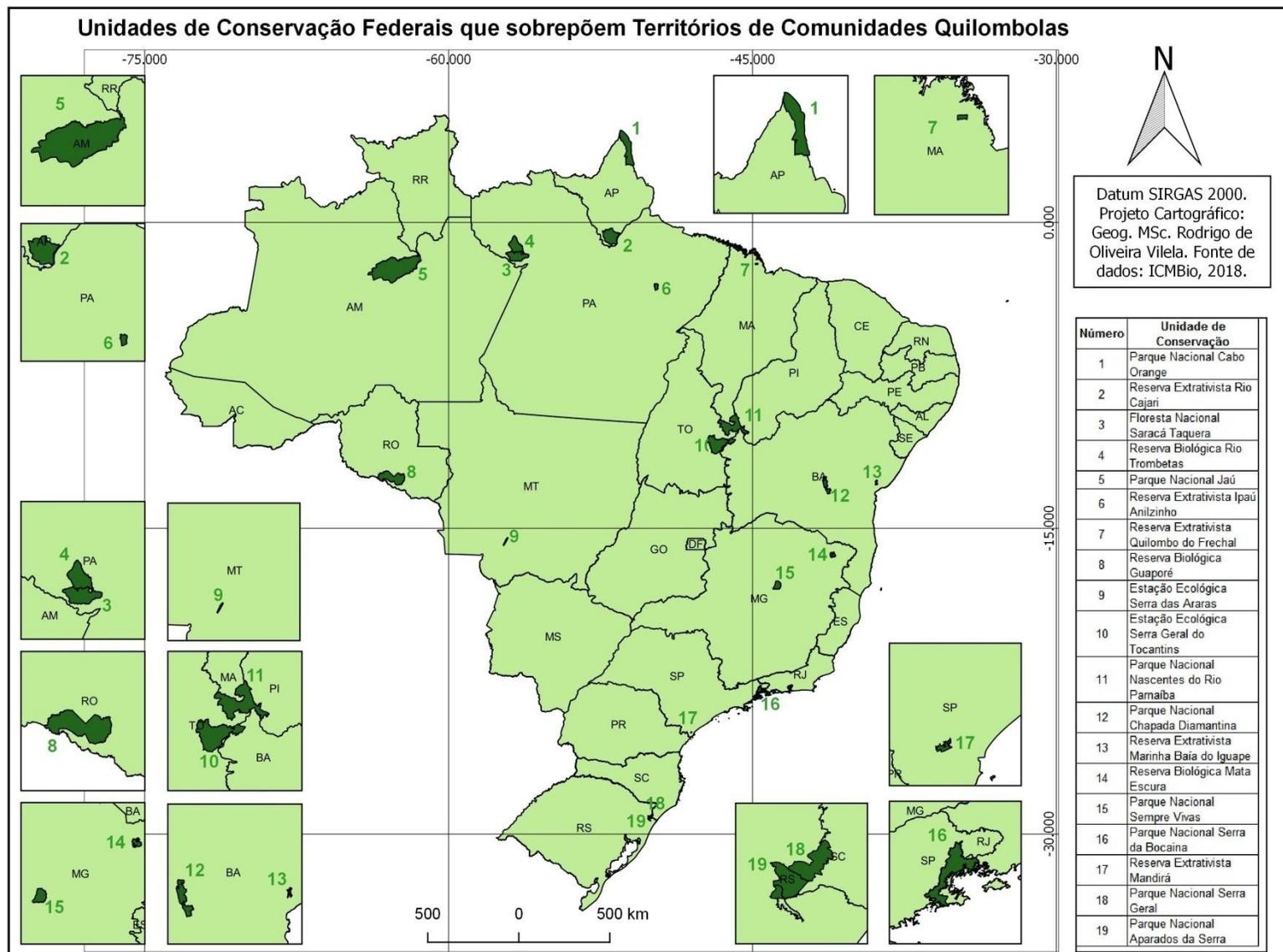


Figura 6 - Unidades de Conservação federais que sobrepõem Territórios Quilombolas. Mapa elaborado para esta dissertação.

Especificamente, a sobreposição entre a REBIO Mata Escura e o Território Quilombola de Mumbuca será abordado em estudo de caso apresentado nos capítulos 3 e 4.

A criação de unidades de conservação de proteção integral em territórios quilombolas implica em controvérsias jurídicas e demanda formas diferenciadas de gestão por parte do poder público. Embora a Lei do SNUC preveja, em seu art. 42, o reassentamento das populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida, as comunidades quilombolas gozam de regime jurídico diferenciado das demais comunidades, em decorrência da proteção constitucional aos seus territórios, conferida pelo art. 68 do ADCT da Constituição, que lhes garantiu o direito à propriedade das terras que ocupam. Nessa linha, a constitucionalidade da aplicação do art. 42 da Lei do SNUC no que tange os quilombos, tem sido questionada por juristas.

Chacpe (2014) cita Figueiredo (2006) que advoga pela inconstitucionalidade do art. 42 da Lei do SNUC, bem como sua revogação operada pelo art. 16 da Convenção n.º 169 da OIT, sobre povos indígenas e tribais⁵⁰. O autor entende que o reassentamento não se aplica a indígenas e quilombolas (FIGUEIREDO, 2006 apud CHACPE, 2014). Nesse campo, Chacpe (2014) recomenda que seja considerada a possibilidade de dupla afetação entre UCs de proteção integral e territórios quilombolas, tendo como base o julgamento do STF no caso da Terra Indígena Raposa - Serra do Sol (CHACPE, 2014).

Além disso, Chacpe (2014) avalia que as sobreposições entre UCs e territórios quilombolas constituem conflitos de complexa solução, uma vez que envolve políticas públicas que visam a materialização de dois direitos fundamentais presentes na Constituição (CHACPE, 2014). De fato, as sobreposições entre UCs de proteção integral e territórios quilombolas embaraçam tanto o avanço dos procedimentos para regularização dos territórios quanto a plena implementação das unidades de conservação.

Para Leuzinger (2009) a criação de UCs de proteção integral em áreas ocupadas por populações tradicionais, inclusas as comunidades quilombolas, confronta a obrigação constitucional do Estado de proteger o patrimônio cultural do país (LEUZINGER, 2009). De fato, a Constituição Federal estabelece que o Estado deve garantir o pleno exercício dos direitos culturais e proteger as manifestações da cultura afro-brasileira⁵¹. Somam-se ao dever

⁵⁰ Estabelece que os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam, salvo com o consentimento dos mesmos.

⁵¹ Conforme art. 215 e 216 da Constituição os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem os modos de criar, fazer e viver, constituem patrimônio cultural do Brasil. A Constituição estabelece inclusive o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

constitucional as obrigações assumidas pelo Brasil perante convenções internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁵², além do ordenamento interno infraconstitucional⁵³. A autora defende que a criação de UCs é medida necessária para a proteção da biodiversidade, mas entende que sua instituição deve observar a Constituição e as leis infraconstitucionais, conciliando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais, haja vista que o Brasil, além de megabiодiverso, é também sociodiverso, e que o patrimônio cultural brasileiro é essencial à formação da identidade nacional (LEUZINGER, 2009, p. 307).

Para o MPF, o choque entre direitos dos povos tradicionais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é inconcebível, por não haver choque entre proteção cultural e proteção ambiental, pertencendo esses bens jurídicos ao conceito amplo de meio ambiente. No que atine à sobreposição entre quilombos e unidades de conservação, o MPF assevera que quilombolas e outras populações tradicionais não podem ser transformados em ameaças ao meio ambiente, sob pena de incorrer em “esquizofrenia”, uma vez que o Estado brasileiro já reconheceu esses povos como fatores imprescindíveis à conservação da natureza (MPF, 2018).

Ainda que a questão seja encarada como um choque, o Ministério Público entende tratar-se de uma colisão entre direitos constitucionais fundamentais a ser resolvida pela ponderação⁵⁴, em que a conciliação dos dois direitos representará restrições necessárias para compatibilizar o direito das comunidades quilombolas com os objetivos da unidade de conservação, mas descartando-se o reassentamento. Diante disso, o MPF aponta que o caminho para solução dessas questões é a figura jurídica da dupla afetação, sendo que a forma da conciliação poderá constar nas condições do título de propriedade, no plano de manejo da unidade de conservação, em um termo de ajustamento de conduta, ou outros acordos (BRASIL, 2018).

⁵² Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, conhecida como Convenção da Diversidade Cultural, promulgada pelo Decreto n.º 6177/2007. E Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5753/2006.

⁵³ Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei n.º 12.343/2010.

⁵⁴ A solução por ponderação segue regras básicas como a) pretensão da universalidade, não amparada em convicções pessoais, repelindo-se radicalismos e fundamentalismos de que a nobreza de um interesse o colocaria acima dos demais; b) busca da concordância prática, com concessões recíprocas, partindo-se da ideia de que não há direito absoluto e não sendo nenhum interesse excluído da solução; c) construção do núcleo essencial dos direitos fundamentais envolvidos, de modo a preservá-lo no resultado final.

CAPÍTULO 2 – AMEAÇAS E RETROCESSOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

O processo de fragilização de políticas públicas é o foco deste capítulo. Inicia-se com uma pesquisa bibliográfica sobre política e políticas públicas, passando a discorrer sobre o contexto político e econômico do país em tempos recentes, que envolve instabilidades e rupturas, refletindo diretamente na implementação das políticas públicas. Agrobiodiversidade, territórios quilombolas e unidades de conservação também são afetados pelos reflexos dos processos políticos que resultam, dentre outros, em destituição de estruturas institucionais e cortes radicais de investimentos públicos em políticas sociais. Os resultados aparecem no campo, com aumento da devastação das áreas naturais, perda de territórios, fome e violência.

2.1 POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo "política" enseja vários entendimentos. A política pode se referir a tudo o que se relaciona à vida coletiva dos indivíduos. Também se refere a atitudes, instrumentos e mecanismos utilizados para exercer influência sobre processos, assim como conquistar e manter o poder. A política também é compreendida como a arte de governar e alcançar o bem comum. Em sentido mais objetivo, a política é entendida como ações, medidas, diretrizes, definidas em leis, decretos e outras normas, implementadas por instituições governamentais ou outras organizações delegadas, para atender as demandas da sociedade. Política também pode designar a teoria política, o estudo da regulação, regulamentação e controle da vida em sociedade. Por fim, política pode se referir à administração das jurisdições, como nações, estados, municípios e distritos (HEIDEMANN, 2014). Política também é designada como a forma pacífica de resolução de conflitos. Schmitter (1979) apresenta a seguinte definição, considerada bastante ampla: "a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito" (SCHMITTER, 1979, p. 38 apud RUA, 2013, p. 6). Segundo Rua, "a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos" (RUA, 2013, p. 6).

A expressão "política pública" também encontra variações conceituais. Para Höfling (2001, p. 31), políticas públicas podem ser entendidas como a atuação do "Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade". E "políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social

implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31).

O conceito de política pública é associado ao Estado Moderno, em que o poder público é responsável por processos decisórios voltados aos interesses da coletividade. Compreende “ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando a objetivos e fins determinados” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 146).

Em meio à complexidade inerente às sociedades modernas, observam-se diferentes padrões de interação: cooperação, competição e conflito. Segundo Rúa (2013), as interações conflituosas podem levar à desagregação e à ruptura do tecido social, uma vez que o conflito suscita a possibilidade do uso da violência. Para que a vida em sociedade seja possível, o conflito deve ser mantido em níveis aceitáveis. Para tanto, são utilizados dois meios: a coerção ou a política. A coerção abarca um conjunto de atividades de repressão e punição pela violação das regras, “mediante a aplicação, potencial ou efetiva, da violência física” (RUA, 2013, p. 6). Ela é tida como uma alternativa de uso restrito, pois quanto mais utilizada, menor é a efetividade e maior o custo. Por outro lado, temos a política, que até envolve a coerção em potencial, mas não se limita a ela e utiliza outros meios para tornar a coerção desnecessária, resolvendo de forma pacífica os conflitos (RUA, 2013).

A variada gama de entendimentos em torno dos termos “política” e “política pública” se dá em parte pelo fato de que, na língua portuguesa, utiliza-se apenas uma palavra para se referir a distintos significados de política. Na língua inglesa, essa distinção se torna mais fácil pelo uso de expressões diferentes para cada dimensão da política. Tais dimensões derivam dos questionamentos feitos diante dos problemas de investigação no âmbito da ciência política (FREY, 2000). O autor identifica três abordagens, de acordo com esses questionamentos. Primeiramente, questiona-se sobre o sistema político mais adequado. O autor exemplifica a partir das preocupações basilares dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles: “o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade”? (FREY, 2000, p. 213); o segundo questionamento é relativo à análise das forças políticas cruciais no processo decisório; e o terceiro é voltado aos resultados de um determinado sistema político, com avaliação das contribuições resultantes das estratégias escolhidas para a solução de problemas específicos. Assim, o interesse do último questionamento está na análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, sociais, de saúde, segurança, culturais, agrícolas ou ambientais (FREY, 2000, p. 213).

Na linha dos questionamentos acima mencionados, a literatura sobre *policy analysis* distingue três dimensões da política, referenciadas pelos conceitos em inglês: *polity* usado na denominação das instituições políticas; *politics* referente aos processos políticos; e *policy* referente aos conteúdos da política, como apresentado a seguir:

- a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216).

Frey (2000) ressalta, no entanto, que o interesse da análise de políticas públicas não se limita ao conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. A abordagem da “*policy analysis*” abarca a inter-relação entre as instituições políticas (*polity*), o processo político (*politics*) e os conteúdos de política (*policy*). O autor destaca que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, ilustrando tal inter-relação com citação de Schubert: “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso” (SCHUBERT, 1991, p. 26 apud FREY, 2000, p. 217).

O dissenso conceitual, assim como imprecisões e variações em relação à expressão “política pública”, é encontrado em vários autores, conforme elencado por Souza (2003). A autora cita Laswell (1936; 1958) que sustenta que processos acerca de política pública implicam responder às questões “quem ganha o quê”, “por quê”, além de “que diferença faz” (LASWELL, 1936, apud SOUZA, 2003, p. 12); enquanto Lynn (1980) define o termo como “um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN, 1980 apud SOUZA, 2003, p. 12). Ainda, segundo a autora, para Dye (1984) política pública pode ser resumida em o que o governo decide fazer ou não fazer (DYE, 1984, apud SOUZA, 2003) e, para Peters (1986), a expressão se refere ao conjunto de atividades do governo que atinge a vida dos cidadãos, sendo que o governo pode agir tanto por meio de delegações ou diretamente (SOUZA, 2003, p. 13).

Rua (2013) alerta que apesar de aparentemente semelhantes, as diversas definições de “políticas públicas” enunciam entendimentos distintos entre os principais autores. Enquanto algumas definições enfatizam as finalidades das políticas e as decisões nelas envolvidas, outras salientam o papel dos governos e da sociedade; e outras enfocam seu caráter público e sua natureza de intervenção na realidade. O quadro a seguir ilustra essa distinção.

Quadro 3 - Distinções de foco entre definições de Políticas Públicas

Distinções entre definições de Políticas Públicas	
Características	Exemplos de definições
Ênfase sobre a finalidade das políticas públicas e as decisões envolvidas.	"Um curso de ação escolhido para lidar com um problema ou uma questão de interesse comum" (RUA, 2013, p. 5).
	"Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los" (RUA, 2013, p. 5).
	"Um conjunto de decisões adotado e posto em prática mediante processos selecionados que definem os recursos necessários, sua distribuição e sua gestão" (RUA, 2013, p. 5).
	"Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório" (RUA, 2013, p. 5).
Menção explícita a governo e sociedade.	"O conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou agentes da sociedade, e que influenciam a vida dos cidadãos" (RUA, 2013, p.5).
	"Um curso de ação produzido por um governo (Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo e aceitos pela sociedade" (RUA, 2013, p. 5).
Declaração do caráter público das decisões e foco na ideia de intervenção na realidade.	"Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade" (RUA, 2013, p. 5).
	"Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos" (RUA, 2013, p. 6).

Elaboração própria a partir de Maria das Graças Rua, em *Para Aprender Políticas Públicas: conceitos e teorias*. Vol. 1. Brasília: IGEPP, 2013.

Shepsle (2010) também destaca a diversidade de significados de política pública, indo desde o que o Estado faz ou deixa de fazer até um instrumento para se alcançar objetivos, atender demandas, resolver problemas coletivos, dilemas sociais, gerir recursos comuns e atingir o bem-estar social. Políticas públicas envolvem múltiplos atores além do Estado, e são influenciadas por relações de poder e grupos de interesse. Coordenação, cooperação, comunicação e racionalidade dos participantes são considerados para sua elaboração e implementação (SHEPSLE, 2010).

Dentre os diferentes modelos de análise de política pública, destacamos neste trabalho o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), também chamado de Modelo de Coalizão de Defesa (MCD). Esse modelo enfatiza os atores, suas ideias e interações dentro de um subsistema de

políticas públicas, de modo que técnicos se especializam em determinadas políticas e conseguem influenciar decisões, formando coalizões unidas por sistemas de crenças que visam a defesa de causas (SABATIER; WEIBLE, 2007). No capítulo 5 desta dissertação são apresentados elementos teóricos sobre o Modelo de Coalizão de Defesa, juntamente com uma análise do histórico de mudanças nas interrelações entre a política de unidades de conservação e a política quilombola, utilizando esse modelo de análise.

2.2 POLÍTICA AMBIENTAL E TERRITÓRIO

Por política ambiental entende-se o conjunto de iniciativas governamentais, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais. Além do ambiente biofísico e do ambiente construído (cidades e infraestruturas), “o modo como as populações e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas (...) fazem parte do escopo da política ambiental” (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012, p. 182).

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n.º 6938/1981, tem por objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento social e econômico e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981). A PNMA estabeleceu uma nova relação com o território, trazendo instrumentos inovadores para o ordenamento do espaço, a partir do entendimento de que determinados tipos de atividades antrópicas poderiam constituir-se em fontes relevantes de degradação ambiental e territorial. Dessa forma, foi necessária uma mudança na concepção dos novos instrumentos normativos, que incorporasse a dimensão territorial, para que o direito a um meio ambiente saudável fosse garantido (SANCHEZ, 2008).

Porto (2015) registra que, nos anos 1980 e 1990, organismos internacionais contribuíram para a construção do discurso da abordagem territorial, e advogaram pela necessidade de incorporação dessa abordagem nas políticas públicas de desenvolvimento rural. A regulação dos recursos naturais, no âmbito do ideário do desenvolvimento sustentável, também foi elemento importante na incorporação da abordagem territorial no desenvolvimento brasileiro (PORTO, 2015).

Santilli (2005) considera que as leis ambientais editadas na década de 1980 não incorporaram claramente a dimensão social. Já as leis socioambientais, editadas nos anos 1990 e a partir de 2000, passam a prever mecanismos de gestão dos bens socioambientais. A autora localiza na metade dos anos 1980 o nascimento do socioambientalismo, a partir de articulações

entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista. O surgimento do socioambientalismo, em meio à redemocratização do país, acabou por influenciar, em certa medida, a própria Constituição Federal de 1988, assim como as demais normas infraconstitucionais subsequentes, que estabelecem as políticas públicas (SANTILLI, 2005).

A área ambiental é vista como referência em muitos aspectos, e no campo das políticas públicas não é diferente. A modernização da regulação ambiental propiciou a participação social na gestão ambiental, a criação de novos instrumentos na esfera econômica, a inovação organizacional na esfera pública com órgãos atuando de forma transversal, além da reformulação das escalas de atuação dos governos, tendo em mente que as questões que demandam solução vão do local ao global (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Para que os objetivos da política ambiental sejam alcançados, alguns requisitos devem ser observados. A política deve (i) ser factível; (ii) ter base legal sólida e pragmática; (iii) contar com instituições públicas consolidadas, legitimadas e fortalecidas; (iv) primar pela integração e harmonia com demais políticas públicas; (v) estar de acordo com diretrizes políticas nacionais e com opções da escala internacional; (vi) ter flexibilidade para aprimoramento e inovação de instrumentos; e (vii) buscar a produção regular de informação sobre a qualidade ambiental. Aduzem também os autores que os instrumentos da política devem ser mais possíveis do que ideais, e dependem de legitimidade social para que saiam do papel e sejam de fato efetivos, refletindo o mundo real onde são implementados. “O caráter legal de certas normas é condição necessária, mas não suficiente” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 275).

Segundo os autores, os conflitos entre os três níveis de governo podem causar limitações, principalmente no que se refere aos instrumentos reguladores e sua implementação. Sendo assim, “a coordenação política entre diferentes organismos públicos envolvidos com problemas ambientais é crucial para a efetividade dos instrumentos” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 274).

Os autores apontam que uma gestão ambiental bem-sucedida só será possível quando extrapolar o âmbito de atuação dos órgãos ambientais, com demais instituições governamentais agindo em consonância, incluindo autoridades econômicas e agências produtivas das diversas esferas da administração pública. Portanto, sustentam que “de pouco vale um ente governamental lançar instrumentos visando a coibir certas práticas, quando outros órgãos do mesmo governo promovem ações no sentido inverso” (2012, p. 275). Exemplo disso é o momento atual brasileiro no qual a política agrícola promove atividades que tendem a gerar conflitos com a política ambiental (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

2.3 AMEAÇAS E RETROCESSOS NA POLÍTICA E NAS POLÍTICAS

Está em curso no Brasil um vigoroso movimento político voltado à flexibilização de importantes mecanismos de proteção ao patrimônio socioambiental brasileiro, como o licenciamento ambiental de grandes obras em áreas sensíveis, a implementação das áreas protegidas e o controle de agrotóxicos. Diante do poderio político e econômico que esse movimento exhibe, com atuação nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conquistas históricas e políticas públicas essenciais à garantia dos direitos sociais e ambientais da população brasileira estão em risco.

Unidades de conservação e territórios quilombolas, assim como os demais espaços protegidos, estão sob intenso ataque de forças econômicas ligadas ao agronegócio, à mineração, empreiteiras e outras atividades potencialmente poluidoras, que ambicionam expandir seus domínios sobre as áreas protegidas. Essas, por sua vez, abrigam um extraordinário patrimônio cultural e ambiental e protegem os últimos estoques de recursos naturais do país. A destinação de terras para fins socioambientais contraria esses interesses econômicos, que buscam meios de impedir o exercício da tutela da esfera pública sobre tais áreas. Uma das estratégias utilizadas para esse fim é a fragilização da legislação ambiental e políticas públicas que protegem os bens sociais e ambientais do Brasil. A revisão do Código Florestal, Medidas Provisórias (MP) de redução de UCs, Projetos de Lei (PL) que permitem mineração em áreas protegidas, Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que retiram atribuições do executivo, a paralisação dos processos de titulação de territórios quilombolas, dentre outras, são táticas que compõem essa estratégia (SANTILLI, 2014).

Leuzinger (2014) observa que, da década de 1930 até a década de 2000, a legislação ambiental se fortaleceu, mas entrou em declínio a partir de meados dos anos 2000. Segundo a autora, esse processo se iniciou com a liberação de safras da soja *Round Up Ready* (RR), da empresa Monsanto, plantadas ilegalmente, fato que influenciou mudanças na legislação de biossegurança, no sentido da redução do papel dos órgãos ambientais no controle de produtos transgênicos. Anos mais tarde foi a vez da Lei do SNUC ser alterada pela MP n.º 327/2006, convertida na Lei n.º 11.460/2007, para permitir o plantio de organismos geneticamente modificados nas zonas de amortecimento de unidades de conservação e também no interior das APAs. Posteriormente, o Código Florestal de 1965⁵⁵, instrumento dos mais importantes da política ambiental brasileira, foi substituído pela Lei n.º 12651/12, que reduziu a proteção e

⁵⁵ Instituído pela Lei n.º 4771/1965.

flexibilizou a necessidade de recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal; e ainda anistiou quem as desmatou irregularmente até 22/07/2008⁵⁶ (LEUZINGER, 2014).

As consequências dessa alteração são amplas e profundas. Para Sauer e França (2012) as mudanças no Código Florestal ameaçam a função socioambiental da terra e a soberania alimentar (SAUER; FRANÇA, 2012). Conforme Leuzinger (2014), a flexibilização da legislação ambiental foi uma vitória dos representantes do agronegócio e das grandes empresas de agrotóxicos e de sementes geneticamente modificadas, e resultaram em aumento imediato das taxas de desmatamento (LEUZINGER, 2014). Para Almeida (2011), o maior efeito do desprezo pela sustentabilidade e pela função social da terra por parte dos ruralistas é o agravamento dos conflitos sociais (ALMEIDA, 2011).

A flexibilização da legislação ambiental se insere em um conjunto amplo de ações arquitetadas pelos interesses do agronegócio que Almeida (2010) denomina de agroestratégias. Essas incluem mecanismos jurídicos e formais, discursos, estudos de projeção sobre mercados, bolsa de valores, investimentos e tributos; e outras diversas iniciativas que visam influenciar a formulação de políticas públicas agrícolas e agrárias e eliminar os obstáculos à expansão da atividade agroindustrial. As agroestratégias envolvem uma complexa coalizão de interesses que inclui entidades representativas de grandes agronegociantes, empresas de consultoria, instituições de pesquisa, professores universitários, economistas renomados, especialistas em políticas públicas, empreendedores, setores da mídia, dentre outros, que atuam de forma concatenada, objetivando direcionar a atuação governamental para a concessão de terras públicas, a isenção de tributos, a viabilização de empreendimentos agroindustriais e outros benefícios (ALMEIDA, 2010).

Segundo o mesmo autor, as agroestratégias se atualizam tanto no poder judiciário quanto no legislativo e no executivo, para enfraquecer os dispositivos constitucionais que garantem direitos territoriais e étnicos dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, com o fim de expandir seus domínios sobre amplas extensões de terras (ALMEIDA, 2010).

Se, a princípio, as estratégias do agronegócio visavam, principalmente, a expansão das atividades agrícolas sobre grandes áreas, buscando retirar os mecanismos que as imobilizavam e as retiravam do mercado de terras; as discussões em torno da alteração do Código Florestal evidenciaram mudanças táticas dos ruralistas, que passaram a buscar também uma autoridade

⁵⁶ Data da edição do Decreto n.º 6514/2008 que dispõe sobre infrações ao meio ambiente e sanções administrativas.

plena do proprietário da porteira para dentro da fazenda, relativizando a necessidade da reserva legal e das áreas de preservação permanente. Assim, novas agroestratégias se voltam à gestão do uso dos recursos naturais do imóvel e passam a centrar esforços na flexibilização da legislação ambiental (ALMEIDA, 2011).

Assim é que, na visão do agronegócio, as restrições ambientais passam a ser consideradas obstáculos à ampliação da capacidade produtiva das propriedades rurais e às transações do mercado de terras; figurando, portanto, no mesmo plano em que classificam os direitos étnicos e as formas comunais de uso dos bens naturais. Dessa forma, as áreas ambientalmente protegidas como unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e demais terras tradicionalmente ocupadas, juntamente com as restrições ambientais ao pleno uso das terras privadas, são consideradas empecilhos à reestruturação do mercado de terras e à expansão dos agronegócios (ALMEIDA, 2011).

As discussões legislativas em torno dos Projetos de Lei⁵⁷ que deram origem ao novo Código Florestal foram permeadas pela cobiça por terras, já que o objetivo do setor produtivo é liberar áreas para a expansão agropecuária. As batalhas travadas no Congresso Nacional refletem os conflitos por terra no campo. Disputas territoriais sempre fizeram parte da história do país. No entanto, o cenário de embate ficou mais evidente com as demandas de aumento da produção por meio da expansão das fronteiras agrícolas, que estimularam a incorporação de vastos territórios, nem sempre de forma legal e pacífica. A ganância por terras também motiva a obstinada oposição à demarcação de terras indígenas e ao reconhecimento de territórios quilombolas (SAUER, 2011). Podemos dizer o mesmo em relação à ferrenha oposição à criação de unidades de conservação da natureza.

O acirramento dos conflitos fundiários e territoriais no Brasil não está desconectado da corrida mundial por terras, acelerada desde meados dos anos 2000 pela crescente demanda por *commodities* agrícolas e não agrícolas; no âmbito de um novo ciclo de expansão do capital que mira os territórios tradicionais, estimulando investidas de grupos de poder econômico contra os direitos sociais e territoriais de agricultores e povos tradicionais (SAUER, 2011).

Os números dos conflitos no campo aumentaram vertiginosamente de 2015 a 2017. Para Porto-Gonçalves et al (2018), a explosão da violência está relacionada à crise política vivenciada pelo Brasil, de forma mais explícita a partir de 2015, que desencadeou rupturas institucionais e culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 2016. Em meio à instabilidade da crise, setores mais conservadores da sociedade empreendem uma série

⁵⁷ PL n.º 1876/1999, autoria de Sérgio Carvalho (PSDB/RO); e PL n.º 5367/2009, autoria de Valdir Colatto (PMDB/SC), Zonta (PP/SC), Abelardo Lupion (DEM/PR) e outros.

de ações políticas, administrativas, jurídicas, legislativas e midiáticas que objetivam minar conquistas históricas dos trabalhadores, das comunidades indígenas e quilombolas, e retroceder direitos ambientais. (PORTO-GONÇALVES et al, 2018).

Por outro lado, os autores ponderam que há uma “continuidade na descontinuidade” do processo político, haja vista o papel central exercido pelo capital financeiro e o “latifúndio capitalista moderno-colonial, mais conhecido como agronegócio” (PORTO-GONÇALVES et al. 2018, p. 27), na composição da coalizão de forças da sociedade brasileira, tendo como um dos parâmetros a preponderância da bancada ruralista no Congresso Nacional.

Sauer e Leite (2017), em artigo que analisa os efeitos da MP n.º 759/2016, apelidada de MP da grilagem⁵⁸, que implicou em profundas alterações na legislação fundiária brasileira, também destacam a intensificação das disputas em torno da temática agrária após o processo de *impeachment*. Para os autores, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi rebaixado à uma Secretaria ligada à Casa Civil; e da Ouvidoria Agrária Nacional⁵⁹, que foi recriada posteriormente com limitações, são expressões de tais disputas (SAUER; LEITE, 2017).

Além das fragmentações institucionais, o artigo sustenta que o rol de ações governamentais, associado ao aumento do poder político da Bancada Ruralista decorrente do seu apoio ao *impeachment*, resulta no esfacelamento das políticas fundiárias no Brasil, com tendência a desregulamentação do domínio, posse e uso das terras no país, em favor do mercado de terras. Para os autores, a nova legislação fundiária disponibiliza grande quantitativo de terras no mercado, privilegia a regularização do latifúndio, afasta os critérios constitucionais da função social da terra, esvazia a política de reforma agrária, priorizando destinações de terras que enfraquecem a criação de projetos de assentamento e a regularização das posses de comunidades tradicionais. Destacam ainda que os cortes orçamentários estão levando à paralização, esvaziamento e extinção de várias políticas e programas voltados à agricultura familiar, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (SAUER; LEITE, 2017).

Dobrovolski et al (2018) também relacionam crise política e econômica com declínio das políticas públicas sociais e ambientais no Brasil. Avaliam que no período de estabilidade democrática, considerado entre 1995 e 2014, houve crescimento econômico, com aumento do Produto Interno Bruto (PIB), saldo positivo nas contas públicas, aumento do salário mínimo, redução da pobreza, ampliação do acesso ao ensino superior, maior financiamento da ciência, expansão do SNUC e diminuição nas taxas de desmatamento da Amazônia e da Mata Atlântica.

⁵⁸ MP 759/2016 foi convertida na Lei n.º 13.465/2017.

⁵⁹ Ambas as medidas decorrentes da MP 726, de 12 de maio de 2016, primeiro dia do Governo Temer.

Com isso, o Brasil registrou avanços em termos de desenvolvimento humano e proteção ambiental (DOBROVOLSKI et al, 2018).

No entanto, 2014 representou um ponto de inflexão nessa trajetória, quando o Brasil mergulhou em profunda crise política e econômica, com retração do PIB e aumento do desemprego e da miséria⁶⁰. Com baixa popularidade e sob acusações de corrupção, o Presidente Michel Temer cedeu ao lobby ruralista e das empresas mineradoras concedeu bilhões em emendas parlamentares e desoneração tributária de grandes empresas e latifundiários e editou medidas para extinguir área protegida na Amazônia⁶¹ e flexibilizar a definição de trabalho escravo⁶² (LONDOÑO, 2017, apud DOBROVOLSKI et al, 2018).

Com a crise instalada, a ciência perdeu importância política⁶³ e teve seu orçamento significativamente comprometido. O SNUC vem sofrendo fortes pressões e poderá perder milhões de hectares nos próximos anos. O aumento do desmatamento⁶⁴ compromete a conservação da biodiversidade e reduz os serviços ecossistêmicos, acarretando prejuízos ao bem-estar da população. Os direitos humanos também sofrem ataques com aumento do número de assassinatos de ativistas, redução das ações de combate ao trabalho escravo, e implementação da política de austeridade. Essa guinada no curso das políticas públicas brasileiras compromete o alcance das metas pactuadas em acordos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁶⁵ (ODS) (DOBROVOLSKI et al, 2018).

O aumento das taxas de desmatamento, influenciado por medidas governamentais adotadas no contexto da aliança com a Bancada Ruralista, pode comprometer as metas de

⁶⁰ Depois de 28,6 milhões de brasileiros terem superado a linha da pobreza, entre 2004 e 2014, estimativas do Banco Mundial indicam que entre 2,5 e 3,6 milhões de pessoas devem voltar a essa condição entre 2016 e 2017 (PRENGAMAN et al, 2017 apud DOBROVOLSKI et al, 2018).

⁶¹ Decreto n.º 9142/2017 extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e seus associados (RENCA), área protegida criada pelo Decreto n.º 89404/1984, com mais de 4 milhões de hectares nos estados do Pará e Amapá. A medida foi revertida após pressão popular e de ambientalistas por meio do Decreto n.º 9147/2017.

⁶² Portaria MTB n.º 1129/2017, do Ministério do Trabalho, publicada no DOU em 16 de outubro de 2017, alterando os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo; e os procedimentos para inclusão de empresas na chamada “lista suja” do trabalho escravo. Amplamente criticada, a medida foi suspensa pelo STF, por violar a Constituição e acordos internacionais. Outra Portaria foi publicada em 29 de dezembro de 2017 com novas definições.

⁶³ Demonstrado pela fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com a pasta das Comunicações, por força da MP n.º 726/2016, que extinguiu o Ministério das Comunicações, entre outros.

⁶⁴ Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em 2012 foram desmatados 4,6 km² na Amazônia Legal, menor índice de desmatamento registrado desde 1988, quando teve início o monitoramento da região. Porém, o índice voltou a crescer nos anos seguintes: 5,9 km² em 2013; 5 km² em 2014; 6,2 km² em 2015; 7,9 km² em 2016; e 6,9 km² em 2017. Dados disponíveis em <<http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>>.

⁶⁵ Agenda de Desenvolvimento Sustentável composta por 17 objetivos que visam transformar o mundo até 2030! Baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os ODS entraram em vigor em janeiro de 2016 e incluem erradicação da pobreza e agricultura sustentável. Mais informações em <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

redução de emissão de CO₂ pactuadas pelo Brasil no Acordo de Paris⁶⁶. É o que apontam Rochedo et al (2018) em artigo publicado na revista *Nature Climate Change*, por meio do qual os autores denunciam os efeitos potenciais das barganhas alinhavadas pelo governo federal em troca de apoio no Congresso Nacional para aprovação de reformas. A maior facilidade para regularização de terras griladas, a paralisação da demarcação das terras dos povos tradicionais, redução de UCs, perda da capacidade operacional dos órgãos de fiscalização, dentre outros, fragilizam as políticas de redução do desmatamento (ROCHEDO et al, 2018).

Com base no histórico das taxas de desmatamento e na evolução da governança ambiental relativa ao seu controle⁶⁷, bem como em modelos de avaliação utilizados para definir cenários⁶⁸ e estimar os esforços necessários em outros setores da economia para cumprir as metas do Acordo de Paris em cada um dos cenários; o estudo conclui que a contribuição assumida pelo Brasil perante o Acordo de Paris está sob alto risco em função da atual crise política, uma vez que o governo relega políticas ambientais exitosas, o que leva ao aumento da pressão de desmatamento nos biomas Amazônia e Cerrado. A fragilização das políticas de controle do desmatamento e o apoio político ao modelo agrícola predatório impossibilitam o cumprimento de metas assumidas pelo Brasil para a limitação do aquecimento global. Para compensar as maiores emissões de CO₂ decorrentes da atual política, o Brasil dependeria de tecnologias avançadas ainda não disponíveis, impondo um ônus a outros setores da economia da ordem de cinco trilhões de dólares até 2050⁶⁹ (ROCHEDO et al, 2018).

⁶⁶ Acordo internacional no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, que define medidas de redução da emissão de dióxido de carbono a partir de 2020. Informações em <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>.

⁶⁷ Os autores distinguem três fases de governança: (i) pré-2005, período com governança precária e altas taxas de desmatamento; (ii) 2005 a 2011, período com melhorias na governança e redução do desmatamento; e (iii) 2012 a 2017, período sob influência da anistia concedida pelo novo Código Florestal, com perda na governança, reversão da tendência de redução do desmatamento e, posteriormente, aumento no desmatamento durante 2015-2017.

⁶⁸ Os cenários de governança ambiental definidos pelo estudo foram os seguintes. Cenário fraco: abandono das políticas de controle do desmatamento e forte apoio político às práticas agrícolas predatórias. Cenário intermediário: manutenção das atuais políticas de controle do desmatamento, e crescente apoio político às práticas agrícolas predatórias, com legalização da grilagem, criação de menos áreas protegidas, recategorização, redução e extinção de áreas protegidas, e aplicação branda do Código Florestal. O cenário intermediário corresponde a atual situação do Brasil. Cenário forte: ampliação das atuais políticas de comando e controle do desmatamento e total apoio político à agenda ambiental, com plena implementação do Código Florestal, e incentivos econômicos para conservação florestal.

⁶⁹ Esse montante foi definido a partir da comparação entre o cenário fraco e o cenário forte.

2.3.1 Ameaças às Unidades de Conservação no Poder Legislativo

Não apenas o Acordo de Paris está em jogo. Compromissos assumidos perante outros tratados internacionais também poderão ser descumpridos pelo Brasil, como é o caso da Convenção sobre Diversidade Biológica. Durante a 10ª Conferência das Partes (COP-10) da CDB, realizada em Nagoya, no Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade, para o período de 2011 a 2020, que contem 20 metas⁷⁰, denominadas Metas de Aichi, que visam conter a acelerada perda de biodiversidade do planeta. Dentre as proposições contidas no Plano, destaca-se a Meta 11 que estabelece:

(...) até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

No entanto, a criação de novas unidades de conservação, e até mesmo a manutenção das já existentes, enfrentam resistências que se devem, em parte, ao fato de as áreas protegidas serem consideradas empecilhos à expansão da fronteira agrícola e do mercado de terras. As dezenas de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, que visam a fragilização desse importante mecanismo de conservação ambiental, são representativas dessa resistência. Projetos de Decreto Legislativo (PDCs), PLs, PECs, assim como MPs⁷¹, vêm sendo incorporados às novas agroestratégias que visam eliminar barreiras ao avanço da agropecuária industrial.

No contexto de aliança entre o alto escalão do Poder Executivo e a Bancada Ruralista, que detém supremacia no Poder Legislativo, as agroestratégias ganham ainda mais força. Um exemplo do potencial dessa aliança são as MPs n.º 756 e 758, enviadas ao Congresso em dezembro de 2016, com o objetivo de alterar um conjunto de UCs localizadas no oeste do Estado do Pará, na área de influência da rodovia BR-163, conhecida por conflitos, desmatamento e garimpo. Na mesma região, está prevista a construção da Ferrovia EF-170, a chamada Ferrogrão, que visa escoar a produção agrícola do Mato Grosso pelo Porto de Miritituba, em Itaituba-PA, instalado às margens do rio Tapajós, para reduzir custos logísticos da exportação de soja, milho e outros produtos.

⁷⁰ As 20 Metas de Aichi, que compõem o Plano Estratégico da Biodiversidade, estão disponíveis em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metas_aichi_147.pdf>.

⁷¹ Têm origem no poder Executivo e tramitam no Legislativo para conversão em Leis.

O texto original da MP 756/2016 versava sobre alteração de limites do PARNA do Rio Novo, da FLONA do Jamanxim e criação da APA do Jamanxim⁷². No bojo das discussões na Comissão Mista⁷³ destinada à sua apreciação, foram oferecidas 15 emendas à MP 756, que restou aprovada como Projeto de Lei de Conversão⁷⁴ (PLV) n.º 04/2017. O PLV aprovado⁷⁵ não mais previa a ampliação do parque e aumentou a área que seria cedida da FLONA para a APA. Além dessa mudança, a proposição passou a tratar também da alteração da categoria da REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo⁷⁶ para PARNA Nascentes da Serra do Cachimbo e APA Vale do XV; e da alteração dos limites do PARNA de São Joaquim, que passaria a se chamar PARNA da Serra Catarinense.

Diante de tamanha desconfiguração da proposta inicial da MP, o MMA fez gestões junto à Presidência da República que resultaram no veto total ao PLV n.º 04/2017 e no encaminhamento de uma nova proposta, dessa vez via PL⁷⁷, propondo apenas redução da área da FLONA Jamanxim e criação da APA Jamanxim. No entanto, outras proposições legislativas⁷⁸ tratam das alterações de limites do PARNA São Joaquim e da REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo.

Já a MP n.º 758/2016, em sua versão original, previa a exclusão de áreas do PARNA do Jamanxim para permitir a instalação da Ferrogrão. Previa também a incorporação de polígono da APA Jamanxim ao Parque. Durante análise na Comissão Mista, a MP recebeu sete emendas e foi transformada no PLV n.º 5/2017, que passou a tratar também de alterações nos limites da FLONA do Trairão e da FLONA de Itaituba II; e criação das APAs Rio Branco e Trairão⁷⁹. Por fim, as profundas mudanças da proposta inicial motivaram o veto parcial da Presidência, após ouvido o MMA. A MP vetada parcialmente foi sancionada como Lei Ordinária n.º 13.452/2017, apenas retirando porções do PARNA Jamanxim.

⁷²A proposta inicial reduzia a área da Flona do Jamanxim, de cerca de 1,3 milhão de hectares (ha) para 557 mil ha, transferindo 537 mil ha para o Parque Nacional do Rio Novo e 304 mil ha para a APA do Jamanxim.

⁷³MPs são apreciadas por Comissões Mistas, formadas por integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado.

⁷⁴Nome que recebe a medida provisória alterada por emenda.

⁷⁵Aprovação da MP pela Comissão Mista mediante Parecer n.º 01/2017. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B8341C63C605D3001B4FCFEACFBAB517.proposicoesWebExterno1?codteor=1546187&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV75616+%3D%3E+MPV+756/2016>.

⁷⁶UC localizada na área de influência da BR-163, nos municípios paraenses de Altamira e Novo Progresso, próxima à divisa com o Mato Grosso.

⁷⁷O PL n.º 8107/2017 tramita em regime de prioridade e aguarda criação de Comissão Temporária para apreciação.

⁷⁸Nova proposição do Senado, o PLS n.º 208/2018, incorporou as alterações pretendidas em relação ao Parque Nacional de São Joaquim. E a demanda de transformação da REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo em PARNA e APA já era objeto do PLS n.º 258/2009. Ambos se encontram em análise na Comissão de Meio Ambiente do Senado.

⁷⁹As áreas que seriam excluídas do PARNA Jamanxim seriam transformadas na nova APA do Rio Branco e incorporadas à Flona Trairão. Áreas retiradas da FLONA Itaituba II seriam transformadas na nova APA Trairão. Após tramitações, o PLV n.º 5/2017 foi transformado no PLV n.º 17/2017.

Em 2012, outro bloco de unidades de conservação da região amazônica teve seus limites alterados por medida provisória para viabilizar a instalação de empreendimentos de infraestrutura. A MP n.º 558/2012 reduziu os limites dos PARNAs da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das FLONAs de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da APA do Tapajós. O principal objetivo da redução das unidades foi viabilizar a construção das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Tabajara, em Rondônia, e do Complexo Hidrelétrico do Tapajós, no Pará⁸⁰. Anteriormente à MP 558, UCs federais e estaduais de Rondônia já haviam sido alteradas em função da implantação da Hidrelétrica de Jirau. A FLONA Bom Futuro, PARNA Mapinguari e ESEC Cuniã tiveram seus limites alterados e áreas permutadas com UC estaduais⁸¹.

Outro caso recente, ocorrido em 2018, envolvendo UCs estaduais em Rondônia dá a dimensão do risco de retrocesso a que estão submetidas as unidades de conservação. Uma semana após a criação de nove unidades de conservação e publicação dos regulamentos de duas unidades pré-existentes, os deputados estaduais aprovaram, por unanimidade, 11 Decretos Legislativos⁸² anulando os decretos do governador que criaram e regulamentaram as 11 UCs. Os efeitos dos decretos legislativos foram suspensos temporariamente pela Justiça.⁸³

A perda de proteção legal das unidades de conservação devido a processos de recategorização, redução de limites e desafetação total da área compõe um fenômeno conhecido como PADDD, do inglês *Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement*. Fenômeno de abrangência global, o PADDD é especialmente relevante em países com unidades de conservação extensas, como o Brasil. Registros apontam que embora o país tenha sido o líder mundial em criação de UCs nos anos 2000, sendo responsável por estabelecer 74% do total de áreas protegidas do mundo entre 2003 e 2009, a criação de novas áreas estagnou após esse período e o fenômeno PADDD vem crescendo. Segundo Pack et al (2016), o PADDD se tornou mais frequente no Brasil a partir de 2005, e se deve ao cenário político e econômico que prioriza o desenvolvimento em detrimento da criação e manutenção das áreas protegidas. Os

⁸⁰Algumas alterações decorrentes da MP visavam solucionar conflitos fundiários e permitir a implantação de assentamentos de reforma agrária nos Parques Nacionais da Amazônia e dos Campos Amazônicos. A MP 558/2012 foi convertida na Lei n.º 12.678/2012.

⁸¹As alterações e permutas foram negociadas entre MMA, ICMBio e governo de Rondônia no âmbito de GT instituído pela Portaria MMA n.º 232/2009. A Lei Federal n.º 12.249/2010 e a Lei Complementar Estadual n.º 581/2010 oficializaram as mudanças.

⁸²Decretos Legislativos de n.º 790 a 800/2018.

⁸³O então Governador ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra os Decretos Legislativos e a Lei Estadual n.º 4228/2017, que estabelece que em Rondônia, UC só pode ser criada mediante lei. O Tribunal de Justiça de Rondônia concedeu medida cautelar favorável ao Governo do Estado, suspendendo os efeitos das medidas até o julgamento do mérito. ADI n.º 0800913-33.2018.8.22.0000. Disponível em <<https://www.tjro.jus.br/>>.

principais fatores motivadores identificados para a redução da proteção das áreas são as hidrelétricas, atividades agrícolas e assentamentos rurais (PACK et al, 2016).

Estudo realizado por esses autores mapeou os eventos de PADDD no Brasil, no período de 1900 a 2014, incluindo UCs federais, estaduais e municipais, sendo identificados 67 eventos efetivados, ou seja, decretados, que desprotegeram uma área aproximada de 11 milhões de hectares; além de 60 eventos propostos, dentre os quais 27 foram considerados ativos, ou seja, estão em andamento e envolvem aproximadamente sete milhões de ha; e outros 33 foram revertidos, arquivados ou estão parados (PACK et al, 2016). O PADDD constitui uma ameaça à conservação da biodiversidade e aos modos de vida dos povos tradicionais.

Além das proposições voltadas à recategorização, redução de limites e extinção de unidades de conservação específicas, merece destaque a PEC n.º 215/2000⁸⁴, que, juntamente com outras 11 Propostas de Emenda à Constituição⁸⁵ a ela apensadas, objetiva transferir a atribuição de criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, demarcação de terras indígenas e reconhecimento das áreas remanescentes das comunidades dos quilombos, do poder executivo para o legislativo. Ao considerar o crescente domínio dos interesses do agronegócio sobre a atividade legislativa, pode-se presumir os efeitos da aprovação dessa medida sobre a política socioambiental. Além de não serem criadas e reconhecidas novas áreas de unidades de conservação e territórios tradicionais no país, as áreas já estabelecidas poderiam ser revistas e, até mesmo, desconstituídas.

Outra proposição de amplo impacto sobre o SNUC é o PL n.º 3751/2015, que visa estabelecer o prazo de cinco anos, contados a partir da data de criação da unidade de conservação, para conclusão dos processos de indenização de propriedades privadas em seu interior, sob pena de caducidade do ato de criação da unidade. Ademais, o PL pretende condicionar a criação de novas UCs de domínio público à disponibilidade prévia de dotação orçamentária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados. Considerando a

⁸⁴ De autoria do Deputado Almir Sá (PPB/RR), visa “incluir dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei”. A PEC 215/2000 está pronta para Pauta no Plenário, aguardando designação de relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>>. Acesso em 05 ago 2018.

⁸⁵ Foram apensadas à PEC 215 outras 11 PECs, das quais 9 tratam de terras indígenas. São elas as PEC 579/2002, 156/2003, 257/2004, 275/2004, 319/2004, 37/2007, 117/2007, 411/2009 e 415/2009. Já a PEC 291/2008, que propõe que as unidades de conservação da natureza sejam criadas por lei federal, foi apensada à PEC 161/2007, que trata de todas as categorias de áreas protegidas, ou seja, propõe que unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas sejam criados pelo Congresso Nacional. A PEC 161/2007, por sua vez, foi apensada à PEC 215/2000 em 17/11/2009, por requerimento do Deputado Geraldo Pudim. A PEC 215/2000 está pronta para Pauta no Plenário, aguardando designação de relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta.

complexidade e morosidade dos processos de regularização fundiária, que demandam vultosos investimentos financeiros, e o grande passivo de regularização das UCs, que acumulam cerca de três milhões de hectares não indenizados, a aprovação desse PL geraria graves impactos ao SNUC, tanto por impedir sua ampliação, quanto por permitir sua drástica redução.

Com base em informações disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério Público Federal e do Instituto Socioambiental (ISA), além de informações de conhecimento da autora, foi elencado um conjunto de 17 proposições legislativas cujos efeitos impactam negativamente a política de unidades de conservação da natureza, que compõem quadro constante no Apêndice D.

2.3.2 Ameaças às Unidades de Conservação no Poder Judiciário

No âmbito do Poder Judiciário, destacam-se duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) de grande importância para o futuro do SNUC. A ADI n.º 4717/2012⁸⁶ foi ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), em face da MP n.º 558/2012, que alterou limites de UCs na Amazônia para viabilizar a instalação de hidrelétricas, conforme historiado anteriormente. Segundo o art. 225 da CF de 1988, os espaços territoriais especialmente protegidos só podem ser alterados ou suprimidos através de lei. Em abril de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente o pedido da PGR e declarou a inconstitucionalidade da MP 558. Embora a Lei n.º 12.678/2012, resultante da conversão da MP 558, permaneça vigente, o resultado do julgamento repercute em todo o SNUC e inviabiliza futuras reduções de UCs por meio de MP.

Já a ADI n.º 3646/2005 foi ajuizada pelo governador do Estado de Santa Catarina em face do art. 22 e seus parágrafos 5º e 6º, da Lei n.º 9985/2000 (SNUC), e dos decretos de criação dos PARNAs das Araucárias e da Serra do Itajaí, e da ESEC da Mata Preta. No que atine à Lei do SNUC, o autor da ação questiona a prerrogativa do poder executivo de criar, ampliar e recategorizar uma UC de uso sustentável para proteção integral, enquanto sustenta que tais medidas deveriam se dar por meio de lei. Quanto aos decretos que criam as referidas UCs, o questionamento decorre do fato de serem ancorados nos artigos então questionados da Lei do SNUC. Essa ADI, que teve negado o pedido de medida liminar, ainda não foi julgada pelo STF, sendo que seus desdobramentos serão decisivos para a viabilidade do Sistema Nacional.

⁸⁶ Peças do processo. Disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4717&processo=4717>.

2.3.3 Ameaças à agrobiodiversidade no Poder Legislativo

Todas as medidas legislativas consideradas prejudiciais à conservação da natureza são, por óbvio, prejudiciais à conservação da agrobiodiversidade. Além dessas, destacam-se duas proposições legislativas especificamente danosas à proteção do patrimônio genético agrícola brasileiro.

O PL n.º 6299/2002⁸⁷ propõe alterações na atual legislação de controle de agrotóxicos⁸⁸, que é considerada uma das mais robustas do mundo. Os agrotóxicos compõem o pacote tecnológico do qual depende o modelo de produção agrícola industrial disseminado pela Revolução Verde, que acarreta impactos socioambientais de grande magnitude, com grave perda de agrobiodiversidade em todo o mundo, conforme tratado no capítulo 1.

Ao mencionado PL estão apensadas outras 29 propostas que tratam da mesma matéria, e em conjunto são denominadas “Pacote do Veneno”⁸⁹. De modo geral, os PLs visam a flexibilização do controle do uso de agrotóxicos, a agilização dos processos de registro e a redução de custos para o setor produtivo, desmontando o sistema de regulação de agrotóxicos e negligenciando os riscos à saúde humana e ambiental. Caso o Pacote do Veneno seja aprovado, prevê-se o aumento da quantidade e da nocividade desses produtos no Brasil, que já é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo (ABRASCO; ABA, 2018).

A intensificação do uso desses insumos poderá agravar a contaminação das terras e das águas, comprometendo o equilíbrio dos agroecossistemas e inviabilizando a produção de alimentos saudáveis, até mesmo em territórios quilombolas onde se pratica a agricultura de base agroecológica. Nesse sentido, as propostas de mudanças contidas no Pacote do Veneno representam grave retrocesso na proteção social e ambiental e uma afronta aos direitos humanos à alimentação adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ABRASCO; ABA,

⁸⁷ Tem origem no PL do Senado (PLS) n.º 526/1999, de autoria do Senador (licenciado) Blairo Maggi (PP-MT), atual Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dono do Grupo AMAGGI, um dos maiores produtores e exportadores de soja do Brasil. O PL 6299 está pronto para pauta no plenário (dado de outubro/2018).

⁸⁸ Constituída pela Lei n.º 7802/1989 e pelo Decreto n.º 4074/2002, que a regulamenta. A Lei “dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins”.

⁸⁹ Pacote do Veneno constituído pelos PL n.ºs 6299/2002, 2495/2000, 3125/2000, 5884/2005, 6189/2005, 4933/2016, 3649/2015, 5852/2001, 1567/2011, 4166/2012, 1779/2011, 3063/2011, 1687/2015, 3200/2015, 49/2015, 371/2015, 461/2015, 958/2015, 7710/2017, 8026/2017, 6042/2016, 713/1999, 1388/1999, 7564/2006, 4412/2012, 2129/2015, 5218/2016, 5131/2016, 8892/2017, 9271/2017.

2018). Diversas instituições públicas e entidades não governamentais se manifestaram publicamente contra a proposta.⁹⁰

Outras iniciativas que causam preocupação para a conservação da agrobiodiversidade são os PL n.º 827/2015⁹¹, 2325/2007⁹², e 3100/2008⁹³, que pretendem alterar a Lei n.º 9456/1997, denominada Lei de Proteção de Cultivares. Embora essa norma atenda aos interesses de empresas de produção de sementes, biotecnologia e agroquímicos, ela resguarda alguns direitos ao pequeno agricultor, de modo que ele pode reservar e plantar sementes para uso próprio; usar ou vender o produto obtido do seu plantio como alimento ou matéria-prima, exceto para fins reprodutivos; e pode também multiplicar sementes, para doação ou troca com outros pequenos agricultores.

Em breve síntese, os três PLs citados buscam ampliar os direitos dos donos das cultivares e restringir os direitos dos agricultores. Caso aprovados, em conjunto, o agricultor poderá apenas consumir a colheita como seu próprio alimento. Todas as outras atividades como armazenamento, pequena comercialização de sementes e multiplicação para doação ou troca, dependerão de autorização do detentor da cultivar e pagamento de *royalties*. Restará prejudicada, assim, a troca de sementes entre os agricultores, prática tradicional milenar de grande importância para a conservação da agrobiodiversidade, em função da circulação de material genético e da troca de conhecimentos tradicionais agrícolas, conforme abordado no capítulo 1.

2.3.4 Ameaças à Política Territorial Quilombola no Poder Legislativo

A política territorial quilombola é alvo de inúmeras iniciativas, no âmbito dos três poderes, que visam seu enfraquecimento, quando não sua inviabilização. No Poder Legislativo, mais de uma dezena de proposições representam sérias ameaças à materialização dos direitos das comunidades remanescentes de quilombo, pois têm o potencial de impedir a continuidade dos procedimentos de identificação e titulação dos territórios. A partir de informações

⁹⁰ Dossiê Técnico Científico organizado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) reúne as diversas manifestações. Disponível em <<https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2018/06/Dossie-PL-do-Veneno-e-PL-PNARA-Parte-3.pdf>>.

⁹¹ PL de autoria de Dilceu Sperafico (PP/PR) está pronto para pauta na Comissão Especial destinada a proferir parecer.

⁹² PL de autoria de Rose de Freitas (PMDB/ES), aguarda Parecer do Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

⁹³ PL de autoria de Moacir Micheletto (PMDB/PR), apensado ao PL 2325/2007.

disponíveis nos sites da Câmara e do Senado foram compiladas 16 proposições que afetam negativamente essa política. O quadro que reúne essas informações consta do Apêndice E.

2.3.4.1 CPI FUNAI e INCRA

Ainda na seara legislativa, outra ameaça relevante à política territorial quilombola foi a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do INCRA na demarcação de terras indígenas e de territórios quilombos. A CPI FUNAI e INCRA foi criada em outubro de 2015 e findou os trabalhos, em agosto de 2016, sem a votação de um relatório final. Um nova Comissão, a CPI FUNAI e INCRA 2, foi instalada em outubro de 2016, destinada a “investigar fatos relativos à FUNAI e ao INCRA”. Essa CPI⁹⁴ produziu um Relatório Final de 3.384 páginas, apresentando pedidos de indiciamento de cerca de 100 pessoas, incluindo ex-Presidentes da FUNAI e do INCRA, ex-Ministro da Justiça, ex-Secretário Geral da Presidência da República, procuradores da República, antropólogos, dirigentes de entidades não governamentais, lideranças comunitárias, dentre outros. Tais indiciamentos visam a intimidação e criminalização de lideranças e agentes públicos envolvidos na materialização de direitos humanos garantidos constitucionalmente. O relatório acusa servidores da FUNAI e INCRA de fraude em processos de identificação e demarcação de territórios.

Especificamente em relação à atuação do INCRA na demarcação de territórios quilombolas, o relatório propõe (i) um Projeto de Decreto Legislativo (PDC) para sustar o Decreto n.º 4887/2003; (ii) uma Indicação de Projeto de Lei para regulamentar o art. 68 do ADCT da Constituição, alterando as atribuições do INCRA e da Fundação Palmares e instituindo o marco temporal de 5 de outubro de 1988 para a ocupação quilombola, dentre outros; (iii) uma Indicação ao STF recomendando o célere julgamento da ADI n.º 3239/2004, apresentando o posicionamento da Comissão quanto à inconstitucionalidade de alguns pontos do Decreto n.º 4887/2003; e (iv) dois requerimentos de envio de Indicação ao Ministro-chefe da Casa Civil, de nulidade dos procedimentos de reconhecimento dos territórios Morro Alto e Rincão dos Negros, ambos no Rio Grande do Sul, como Remanescente de Quilombo, conforme disposto no quadro abaixo:

⁹⁴ Documentos da CPI disponíveis em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-funai-e-incra-2>>.

Quadro 4 - Proposições CPI FUNAI e INCRA 2

PROPOSTAS LEGISLATIVAS DERIVADAS DA CPI FUNAI e INCRA 2	
PDC 684/2017	Susta a aplicação do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003.
INC 3540/2017	Encaminha o presente Relatório, na parte em que se refere ao tema, ao Excelentíssimo Ministro da Casa Civil, indicando a nulidade do procedimento de reconhecimento do território "Rincão dos Negros" (Rio Pardo - RS) como Remanescente de Quilombo.
INC 3542/2017	Encaminha o presente Relatório, na parte em que se refere ao tema, ao Excelentíssimo Ministro da Casa Civil, indicando a nulidade do procedimento de reconhecimento do território Morro Alto como Remanescente de Quilombo.
INC 3543/2017	Sugere o envio de Projeto de Lei para regulamentar o art. 68 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, alterando as atribuições atuais do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e da Fundação Cultural Palmares, bem como dando outras providências
INC 3544/2017	Encaminha ao Supremo Tribunal Federal o Relatório da CPI Funai e Incra 2, na parte em que se refere aos remanescentes de quilombos, tendo em vista o objeto da ADI 3239, sugerindo seu célere julgamento.

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-funai-e-incra-2/propostas-legislativas/proposicoes>; PDC: Projeto de Decreto Legislativo; INC: Indicação.

As CPIs foram requeridas, presididas e relatadas por parlamentares integrantes da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, a chamada Bancada Ruralista.

2.3.5 Ameaças à Política Territorial Quilombola no Poder Judiciário

A ADI n.º 3239-9600-DF⁹⁵, contra o Decreto n.º 4887/2003, foi ajuizada em 25 de junho de 2004, pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). A petição inicial da ADI 3239/2004 aponta quatro questões na tentativa de suscitar a inconstitucionalidade do decreto que regulamenta o procedimento de identificação e titulação dos territórios quilombolas.

Inicialmente, alega que o decreto incorreu em autonomia ilegítima, uma vez que regulamentou um artigo constitucional, no caso o art. 68 do ADCT, invadindo esfera reservada à lei. No entendimento do autor da ação, a validade do decreto dependeria de lei formal. O segundo ponto diz respeito à desapropriação prevista no decreto, para os casos em que nos territórios quilombolas incidam títulos de domínio particular válidos. No entendimento do autor da ação, que recorre à tese do marco temporal para considerar somente as terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos na data da promulgação da Constituição Federal, a propriedade

⁹⁵ Autos do processo. In: Supremo Tribunal Federal. Disponíveis em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=quilombo%203239&processo=3239>>.

das terras quilombolas decorreria da própria Constituição, não havendo que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos. Alega que o papel do Estado se limitaria a emitir os respectivos títulos, sem haver dasapropriações. No terceiro ponto, a ADI questiona o uso do critério da auto-atribuição para a identificação dos titulares do direito à propriedade das terras. Similarmente, o quarto ponto questiona a delimitação do território segundo as indicações dos próprios interessados.

A ADI tocava pontos cruciais do decreto. O marco temporal de 5 de outubro de 1988 praticamente inviabiliza as demarcações de grande parte dos territórios, seja pela dificuldade de comprovação da permanência nessa data, seja por desconsiderar o histórico de esbulhos e expulsões ocorridos até 1988. Já o critério do autorreconhecimento, presente também na Convenção n.º 169 da OIT, diz respeito ao direito à identidade e é elemento caro para o movimento quilombola, como se percebe da fala a seguir.

Porque na verdade o Decreto não só renuncia a essa ideia do marco temporal, mas ele traz conceitos muito importantes pra gente que é o conceito de quem são esses quilombolas e quais são essas terras, e a questão da auto declaração. Então para nós, eles podiam tirar tudo do Decreto, mas se deixassem esses três conceitos, o Decreto ficaria intacto. A questão era que eram exatamente esses três conceitos que eles queriam tirar (EV 17, 2018).⁹⁶

A ADI 3239, impetrada em 2004, só começou a ser julgada em 2012 e o processo de julgamento durou seis anos. Em 8 de fevereiro de 2018, por dez votos a um, o STF julgou improcedente a ação do DEM, manifestando pela constitucionalidade do Decreto n.º 4887/2003 em sua totalidade, reafirmando sua auto-aplicabilidade, descartando a tese do marco temporal e corroborando o critério de auto-atribuição.

Em que pese o resultado do julgamento ter significado um fortalecimento jurídico e político do direito ao território, a existência da ação, em si, ao longo de 14 anos, acarretou mais entraves aos processos administrativos de reconhecimento territorial. A ADI foi incluída no rol de argumentos contrários às demarcações apresentados em recursos administrativos e ações judiciais, movidas por proprietários rurais e detentores de outros interesses econômicos, em sede de contestação no âmbito dos procedimentos conduzidos pelo INCRA.

A ADI teve muito impacto. Primeiro, muitos proprietários conseguiram na justiça suspender alguns processos porque existia essa insegurança jurídica por haver a ADI. Lá no Espírito Santo, muitos processos foram suspensos, cancelados, por causa da ADI. Outra questão é que quando a gente publica o RTID a gente abre pra contestação de qualquer interessado. Quem entra geralmente são os incidentes, os que têm terra. Então todos faziam essa alegação, de que essa política tem um ADI contra ela, que a

⁹⁶ Entrevistado representante da CONAQ, conforme Apêndice A.

qualquer momento iria acabar, não fazia sentido, que o negócio é ilegal (EV 6, 2018).⁹⁷

A ADI 3239/2004 também foi utilizada como argumento para a paralisação dos processos de titulação pelo Governo Federal. Por meio da Nota da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) n.º 2897/2016 - AF, a Casa Civil da Presidência da República recomenda que seja aguardado o término do julgamento da ADI, para fins de demarcação dos territórios quilombolas. Além disso, a Casa Civil orientou que todos os processos referentes a territórios quilombolas, que lá se encontravam para emissão do Decreto Presidencial de desapropriação de terras, retornassem à área técnica para revisão e eventuais ajustes, com o claro propósito de embargar a tramitação dos processos.⁹⁸

A Casa Civil tinha uma aposta muito grande na ADI. Eles queriam ver logo isso terminado. Então por isso que eles devolveram pra SEAD, exatamente pra aguardar o resultado da ADI e a ação ser favorável. E aí todos aqueles processos teriam que ser refeitos. Porque tinha que construir novo normativo. Não seriam mais os conceitos que haviam sido construídos. Eles estavam contando com isso (EV 18, 2018).

É importante considerar ainda que a vitória histórica dos quilombolas no Supremo não tem o condão de solucionar o enorme passivo da titulação dos territórios. Os desafios para materialização desse direito constitucional são múltiplos e complexos, como veremos também no âmbito do Executivo. Percebe-se também que as investidas ruralistas permeiam as relações interinstitucionais. O Congresso, por meio da CPI, expediu comunicações para o STF pedindo a celeridade do julgamento da ADI; e para a Casa Civil pedindo anulação de processos específicos de titulação de quilombos. A Casa Civil, por sua vez, suspendeu a tramitação de processos em função do julgamento da ADI. Assim, os ataques à política territorial quilombola se articulam e se potencializam no seio dos três poderes da República.

⁹⁷ Entrevistado representante do INCRA, conforme Apêndice A.

⁹⁸ Conforme a Nota Técnica PGR-00234657/2017, de 12 de junho de 2017, produzida pelo Ministério Público Federal em face da Nota da SAJ, ficou acertada em reunião realizada em setembro de 2016 na Casa Civil, a devolução de todos os processos administrativos relacionados aos territórios quilombolas à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD, para que fosse adotada, entre outras providências, “a revisão dos processos a fim de confirmar a regularidade dos mesmos ou a necessidade, com base na autotutela da Administração, de proceder aos ajustes necessários à regularização dos mesmos, incluindo ajustes de ordem técnica atinentes ao RTID, tais como coordenadas geográficas, planta e memorial descritivo do perímetro dos territórios reconhecidos”. Nota do MPF disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Quilombolas_PGR002346572017.pdf>.

2.3.6 Ameaças do Poder Executivo

Destacam-se no âmbito do Poder Executivo medidas que comprometem a continuidade da implementação das políticas públicas, como as diversas reformas administrativas empreendidas em tempos recentes, em que mudanças profundas e abrangentes, com extinções, transformações e transferências de estruturas e agendas ocorreram sucessivamente em curtos espaços de tempo, demandando contínuas adaptações aos novos arranjos institucionais. Além disso, destacam-se os cortes orçamentários e a paralisação de investimentos públicos em políticas sociais até o ano 2036.

Por meio da MP n.º 696/2015⁹⁹, o governo Dilma fez uma reforma administrativa extinguindo e fundindo estruturas. Nessa mudança foi criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, a partir da junção da SEPPIR, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria Nacional de Juventude. O novo ministério, porém, teve breve existência.

Em 12 de maio de 2016, dia em que a Presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo em função da admissão do processo de *impeachment* no Senado Federal, Michel Temer assumiu o governo interinamente e editou a MP n.º 726/2016, por meio da qual foram extintos diversos ministérios e secretarias, dentre eles o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A MP 726 transformou o Ministério da Justiça em Ministério da Justiça e Cidadania, para onde foram transferidas as secretarias que compunham o jovem e extinto Ministério.

Novas mudanças sobrevieram, em 2 de fevereiro de 2017, com a MP n.º 768 que transformou o Ministério da Justiça e Cidadania em Ministério da Justiça e Segurança Pública; e criou o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), para onde foram novamente transferidas a SEPPIR, a SPM, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Juventude. A MP 768 foi revogada pela MP 782, de 31 de maio de 2017, que manteve essa estrutura. Posteriormente, a MP 782, foi convertida na Lei n.º 13502, de 1º de novembro de 2017. Portanto, a SEPPIR, hoje, pertence à estrutura do MDH.

Também por força da MP 726, foram extintos o MDA e o Ministério da Cultura (MinC)¹⁰⁰. Em função das extinções, o Ministério da Educação foi transformado em Ministério da Educação e Cultura; e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

⁹⁹ Editada em 2 de outubro 2015, convertida na Lei n.º 13.266, de 5 de abril de 2016.

¹⁰⁰ Após críticas e protestos, principalmente da classe artística, o MinC foi recriado por meio da MP n.º 728, de 23/05/2016, convertida na Lei n.º 13345, de 10 de outubro de 2016.

em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), para onde foram transferidas as competências do extinto MDA e o INCRA.

Embora os procedimentos relativos à titulação dos territórios quilombolas fossem da competência do INCRA, desde a edição do Decreto n.º 4887/2003, a MP 726 transferiu essa responsabilidade para o Ministério da Cultura e Educação. Assim, a titulação dos territórios voltou a ficar a cargo da Fundação Cultural Palmares, como era antes da edição do vigente Decreto n.º 4887/2003. Uma semana depois, a MP 726 foi retificada, transferindo a competência pela titulação dos territórios quilombolas para o MDSA.

Posteriormente, foi editado o Decreto n.º 8780, de 27 de maio de 2016, transferindo a SEAD, que fazia parte da estrutura do MDA, juntamente com a competência pela titulação dos territórios quilombolas, do MDSA para a Casa Civil da Presidência da República.

Quatro meses depois, o Decreto n.º 8780 foi revogado pelo Decreto n.º 8865, de 29 de setembro de 2016. Esse dispositivo transferiu a estrutura do extinto MDA para a SEAD, e vinculou o INCRA diretamente à Casa Civil. Também, em 29 de setembro de 2016, a MP 726/2016 foi convertida na Lei n.º 13.341/2016. Após tudo isso, a pauta territorial quilombola, que em apenas quatro meses mudou de endereço seis vezes, está hoje a cargo do INCRA, por sua vez, vinculado diretamente à Casa Civil.

Tantas mudanças em tão pouco tempo acabam por paralisar a agenda e causam insegurança e incertezas quanto à continuidade das políticas.

A gente tava achando, assim, acabou a política! Porque se voltar pra Palmares, a Palmares não é órgão fundiário, vai voltar ao que era antes. Mas foi questão de dias. Agente ficava pensando, e agora? Será que muda tudo? A gente tava achando que era algo proposital, mas talvez não tenha sido. Pode ser por não saberem a que órgão a pauta estava vinculada. Tanto é que no dia seguinte retificava, no outro dia mudava de novo. Não! Não é Palmares, volta pra cá! (EV 6, 2018).

Agente tem muitas incertezas políticas. O governo transitório não se enraizou. Eles tomam atitudes que interferem diretamente no nosso trabalho, e na verdade não têm um compromisso com as consequências das medidas que estão sendo tomadas. Dentro do governo transitório não existe sensibilidade pra temática. Então a gente hoje tem grandes prejuízos pra política (EV 2, 2018).¹⁰¹

A gente teve uma ruptura dentro do processo de gestão do país em que alguns dos gestores que assumiram simplesmente pegou e falou: eu não assumo algumas metas que estão aí! Então a gente teve que rever. Isso acaba prejudicando de fato. E nós temos uma ameaça! Qual é o cenário político que nós teremos pro ano que vem? Isso aí é uma ameaça porque pode ser que a gente tenha mudanças em todas as de implementação (EV 4, 2018).¹⁰²

¹⁰¹ Entrevistado representante do MAPA, conforme Apêndice A

¹⁰² Entrevistado representante do SEAD, conforme Apêndice A

Embora o Ministério do Meio Ambiente acumule perdas sucessivas em sua estrutura administrativa, ao longo da última década, em virtude de rearranjos de instâncias técnicas e diminuição do número de cargos, não se verificam drásticas reformas estruturais na pasta ambiental, em tempos recentes. No entanto, com o início do novo Governo em 2019, vislumbra-se nova reforma ministerial, com possíveis extinções e fusões de ministérios e autarquias.

Além de estabilidade estrutural, outro ponto fundamental para a implementação de políticas públicas é a disponibilidade de recursos financeiros. Porém, o que se observa é a redução dos orçamentos dos órgãos públicos, de forma mais sensível a partir de 2014, em função da crise política e econômica, agravada em 2017 e 2018, em função do rigor da política de austeridade.

Em junho de 2016 a Presidência da República enviou ao Congresso Nacional uma PEC¹⁰³ que foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional (EC) n.º 95. Apelidada de Emenda do Teto de Gastos¹⁰⁴, a medida limitou por 20 anos os gastos públicos em despesas primárias¹⁰⁵, o que implica em um congelamento dos investimentos do governo em políticas sociais.

Conforme estudo técnico¹⁰⁶, realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a medida pode impedir a realização de concursos públicos para preenchimento de cargos efetivos que venham a ficar vagos ao longo dos 20 anos de vigência do novo regime. Tal medida pode inviabilizar o funcionamento de setores da administração pública, paralisando a implementação de políticas, conforme o seguinte entendimento. “No meu ponto de vista, pelo fato da pauta ser positiva, é difícil dizerem que vai acabar, que vai extinguir, que não vai mais fazer nada. Mas, pelo orçamento, pelo quantitativo de pessoas, você vê” (EV 2, 2018).

A Emenda do Teto dos Gastos motivou o ajuizamento de pelo menos seis ADI¹⁰⁷. Considerando que a paralisação de investimentos em políticas sociais pode acarretar, dentre

¹⁰³ A proposta do Executivo teve como objetivo alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir um Novo Regime Fiscal. Tramitou na Câmara como PEC 241/2016 e no Senado como PEC 55/2016.

¹⁰⁴ Promulgada pelo Congresso em 15 de dezembro de 2016.

¹⁰⁵ Conforme o novo regime fiscal, o gasto primário do governo federal fica restrito ao valor do limite do exercício anterior, corrigido pela inflação, medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Despesas primárias incluem despesas previdenciárias, despesas com pessoal, saúde, educação, benefícios e programas sociais e despesas com investimentos.

¹⁰⁶ Estudo intitulado Possíveis Impactos da Aprovação da PEC n.º 241/2016, de agosto de 2016. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/2016-10338_Impactos%20PEC%20241-2016_Bruno%20Magalhaes%20DAbadia.pdf

¹⁰⁷ Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5633, 5643, 5655, 5658, 5715, 5743, movidas por entidades de peso, como Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, Associação dos Juizes Federais do Brasil, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Associação Nacional dos Procuradores da República, Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal, Confederação Nacional dos Trabalhadores

outros malefícios, a perda de direitos fundamentais, a EC 95 fere o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social.¹⁰⁸ Segundo documento elaborado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)¹⁰⁹, a política de austeridade imposta pela Emenda tem impacto negativo sobre todos os direitos humanos. O documento sustenta que diversas políticas públicas voltadas à alimentação adequada, à demarcação de territórios quilombolas, ao combate ao trabalho escravo e ao racismo, dentre outras, serão fortemente afetadas. Aduz ainda o documento que a redução da capacidade do Estado de cumprir sua obrigação de proteger os direitos dos cidadãos impede que o Brasil cumpra obrigações assumidas perante os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, dos quais é signatário.

Há uma força contra as políticas públicas criadas para o fortalecimento das comunidades quilombolas. Foram eliminados alguns direitos, mas conseguiram recentemente reverter. Através de muito esforço e muita luta pra garantir que essas políticas permaneçam pelo menos esse ano. Há uma grande perda de direitos, nessa gestão neoliberal. Isso tem exigido dessas populações um esforço muito grande de luta pra que esses direitos não venham a ser eliminados integralmente (EV 11).¹¹⁰

Estudo realizado por Missão da Plataforma de Direitos Humanos Dhesca Brasil¹¹¹, destinada a investigar os impactos da política econômica adotada pelo governo brasileiro, a partir de 2014, na violação dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, registra que os cortes orçamentários decorrentes da EC 95 provocaram drástica redução das ações do INCRA relacionadas, dentre outros, à demarcação de territórios quilombolas, à assistência técnica e ao PAA. O relatório traça um quadro que combina ações legislativas com descontinuidade de ações do Executivo e aumento da violência no campo, caracterizando desrespeito aos preceitos constitucionais.

Hoje já está difícil de andar essa política porque não tem dinheiro. Não tem nenhuma perspectiva orçamentária. A EC 95, do teto de gastos, impôs uma limitação muito complexa. Hoje o INCRA, o último dado que a gente tem, é que ele tem um passivo esperando o dinheiro pra fazer desapropriação de 26 milhões e o INCRA só tem menos de um milhão. O PAA era uma política importante pra preservação do agrobiodiversidade. Mas caiu muito! É um impacto fortíssimo na preservação da agrobio (EV 15, 2018).¹¹²

Liberais Universitários Regulamentados, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido dos Trabalhadores - PT.

¹⁰⁸O parágrafo 4º do art. 60 da Constituição Federal impede a realização de emendas constitucionais que tendam a abolir direitos e garantias individuais.

¹⁰⁹Documento disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/atuacao-do-mpf/conjunto-de-argumentos-pela-inconstitucionalidade-da-ec-95-2016>>.

¹¹⁰ Entrevistado representante do SEDA, conforme Apêndice A

¹¹¹ Relatório sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos. Disponível em <http://austeridade.plataformadh.org.br/files/2017/11/publicacao_dhesca_baixa.pdf>.

¹¹² Entrevistado representante do Terra de Direitos, conforme Apêndice A

Os gastos públicos com a área ambiental sempre foram muito baixos, representando menos de 0,20% dos gastos totais da União. Segundo Gramkow (2018), que desenhou um panorama do gasto total alocado para política ambiental no Brasil, de 2001 a 2017, os gastos ambientais tiveram uma redução de 2001 a 2003, e aumentaram progressivamente de 2003 a 2011. De 2011 a 2014, o gasto ambiental¹¹³ se estabiliza e passa a cair a partir de 2015. A autora sustenta que os cortes orçamentários da pasta tendem a se agravar com a EC 95 (GRAMKOW, 2018).

O gráfico a seguir, elaborado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Orçamento e Finanças (COOF) do ICMBio, ilustra as dotações orçamentárias para despesas discricionárias¹¹⁴ do órgão, no período de 2009 a 2018¹¹⁵. É possível observar um salto no orçamento de 2009 para 2010, quando os recursos disponíveis passaram de R\$ 133.883,792,00 para R\$ 225.026.068,00. Em 2011, houve uma pequena redução para R\$ 209.785.471,00, voltando a crescer por dois anos consecutivos atingindo R\$ 232.239.815,00 em 2012 e R\$ 278.043.496,00 em 2013. Em 2014 houve nova queda para R\$ 234.822.592,00, voltando a subir em 2015 para R\$ 284.677.208,00, maior valor do período analisado. Em 2016, cai a R\$ 234.929.944,00. Em 2017, o orçamento cai novamente para R\$ 192.244.428,00 e depois aumenta para R\$ 225.886.187,00 em 2018. Nos anos de 2017 e 2018, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), os recursos provenientes de compensação ambiental pelo licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental foram incorporados ao orçamento, compensando, dessa forma, a redução dos recursos orçamentários. Assim foram acrescidos R\$ 110.000.000,00 em 2017 e R\$ 71.821.809,00 em 2018. Com esse aporte, o ICMBio contou com R\$ 302.244.428,00 em 2017 e R\$ 297.707.996,00 em 2018, para execução de suas atividades discricionárias.

Sem considerar o aporte proveniente da compensação ambiental, percebe-se que a maior queda no orçamento do ICMBio, desde 2009, ocorreu no período de 2015 a 2017. Analisando os valores nos anos de queda, tivemos perdas de 6,7% de 2010 para 2011; 15,5% de 2013 para 2014; 17,4% de 2015 para 2016; e 18,2% de 2016 para 2017.

¹¹³Gasto ambiental é definido pela autora, para fins do artigo referenciado, como gasto executado pelo MMA e suas autarquias IBAMA, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

¹¹⁴São aquelas que o governo pode decidir fazer ou não. Portanto, não incluem as despesas obrigatórias, que abarcam pagamento dos servidores, encargos sociais.

¹¹⁵Importante recordar que o ICMBio foi criado em agosto de 2007. Em 2008, as ações do novo órgão foram realizadas em conjunto com o IBAMA, havendo interfaces entre os orçamentos. Em 2009, o Instituto passou a contar com orçamento próprio para execução de suas atividades de forma independente.

Considerando que o orçamento da área ambiental já é um dos menores da Esplanada, e que os recursos disponíveis são muito aquém do necessário para proteger a maior biodiversidade do planeta, qualquer restrição orçamentária, por menor que pareça, resulta em grande impacto na capacidade de execução da política pública ambiental. Felizmente, os aportes extras em 2017 e 2018 evitaram a redução dos recursos disponíveis.

Orçamento ICMBio de 2009 a 2018

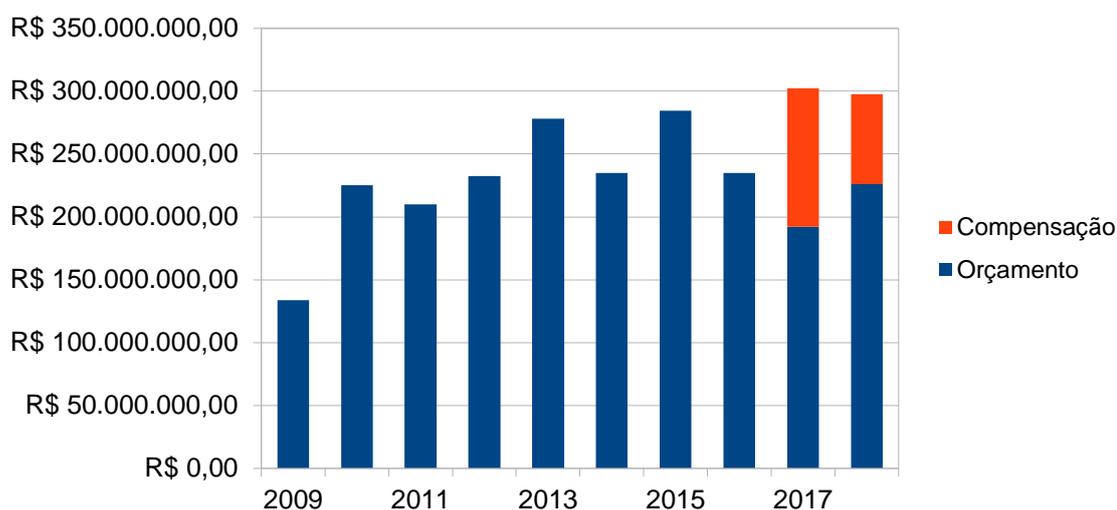


Figura 7 - Gráfico do orçamento do ICMBio de 2009 a 2018.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da COOF/ICMBio.

Os cortes orçamentários também representam um importante constrangimento à efetivação da política territorial quilombola. Os números evidenciam uma drástica redução do orçamento da política como um todo, mas principalmente para as indenizações por desapropriação de terras. Em 2010, ano em que a política teve seu maior orçamento, a dotação orçamentária para atividades de reconhecimento¹¹⁶ de territórios quilombolas foi de R\$ 10.000.000,00, e para indenizações dos proprietários incidentes nos territórios identificados a dotação foi de R\$ 54.200.000,00, totalizando R\$ 64.200.000,00 para a execução da política territorial quilombola. Em 2018, menor orçamento da história da política, o montante destinado ao reconhecimento dos territórios é de R\$ 1.388.935,00, e às indenizações é de R\$ 956.304,00, totalizando R\$ 2.345.239,00. Comparando-se os anos de 2010 e 2018, temos uma redução de aproximadamente 86%.

¹¹⁶ As despesas com atividades de reconhecimento incluem diárias, passagens e outros custeios de viagens a campo, expedientes diversos como publicações em diários oficiais, despesas cartoriais e outras concernentes a todo o rito previsto no Decreto 4887/2003.

Os gráficos abaixo mostram a evolução temporal do orçamento e da execução¹¹⁷ da política territorial quilombola de 2003 a 2018.

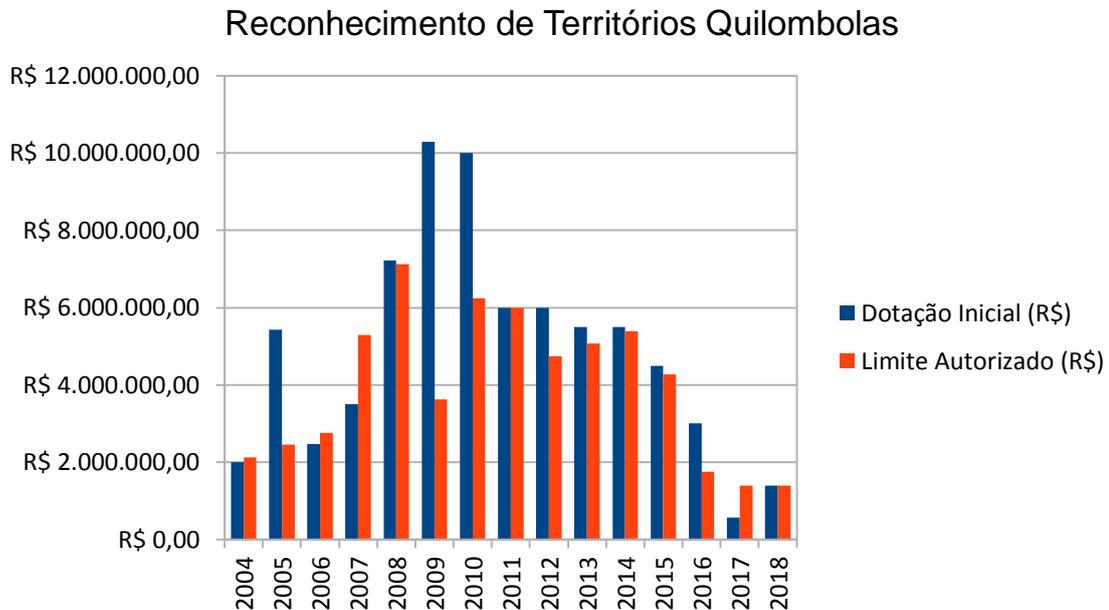


Figura 8 - Gráfico do orçamento para Reconhecimento de Territórios Quilombolas. Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA.

As atividades para reconhecimento de territórios quilombolas passaram a contar com dotação orçamentária a partir de 2004, logo após a edição do Decreto n.º 4887/2003. Iniciando com a dotação de R\$ 2.000.000,00, o orçamento mais que dobrou no ano seguinte alcançando a cifra de R\$ 5.425.216,00 em 2005, caindo para menos da metade em 2006 com a dotação de R\$ 2.464.295,00. De 2006 a 2009 registram-se aumentos sucessivos partindo de R\$ 3.500.000,00 em 2007, mais que dobrando em 2008 com R\$ 7.220.000,00, saltando para R\$ 10.287.130,00 em 2009, maior orçamento da atividade de reconhecimento no período estudado. Em 2010 houve pequena queda para R\$ 10.000.000,00. Daí em diante, seguem-se perdas orçamentárias substanciais caindo para R\$ 6.000.000,00 em 2011 e 2012, correspondendo a uma perda de 40%; depois R\$ 5.500.000,00 em 2013 e 2014, R\$ 4.500.000,00 em 2015, e R\$ 3.003.248,00 em 2016. Uma queda abrupta, de 81%, ocorre em 2017 atingindo o valor ínfimo de R\$ 568.935,00, menor orçamento da história da política. Em 2018, já sob os efeitos da EC 95, o valor do orçamento foi fixado no limite utilizado no ano anterior, que foi de R\$ 1.388.935,00, valor pouco maior que o orçamento daquele ano.

¹¹⁷ O limite autorizado se refere ao valor efetivamente utilizado. Em alguns anos, esse valor é maior que o previsto no orçamento do ano, por vir de outras fontes e destaques orçamentários.

Já o orçamento para as indenizações dos proprietários de terras, conforme se vê no gráfico abaixo, teve dotação inicial de R\$ 3.000.000,00 em 2004, quase quintuplicando em 2005 com R\$ 14.440.347,00, e mais que dobrando em 2006 com R\$ 30.000.000,00. Com queda de menos de 10%, o orçamento de 2007 foi de R\$ 27.300.234,00. Em 2008 o orçamento quase dobra, saltando para R\$ 52.320.188,00, para em seguida cair para quase a metade em 2009, com valor de R\$ 28.329.295,00. Em 2010 o montante quase dobra novamente, indo para R\$ 54.200.000,00, maior orçamento da história da política; para no ano seguinte cair para menos da metade, com o valor de R\$ 24.221.628,00 em 2011. Em 2012, o orçamento volta para a casa dos R\$ 50.000.000,00, para posteriormente cair para a metade e estabilizar em R\$ 25.000.000,00 por 3 anos seguidos, no período de 2013 a 2015. Já 2016 registra uma queda vertiginosa de 80%, caindo para R\$ 5.000.000,00. Cai mais um pouco em 2017 para R\$ 3.531.065,00 e mais ainda em 2018 para R\$ 956.304,00.

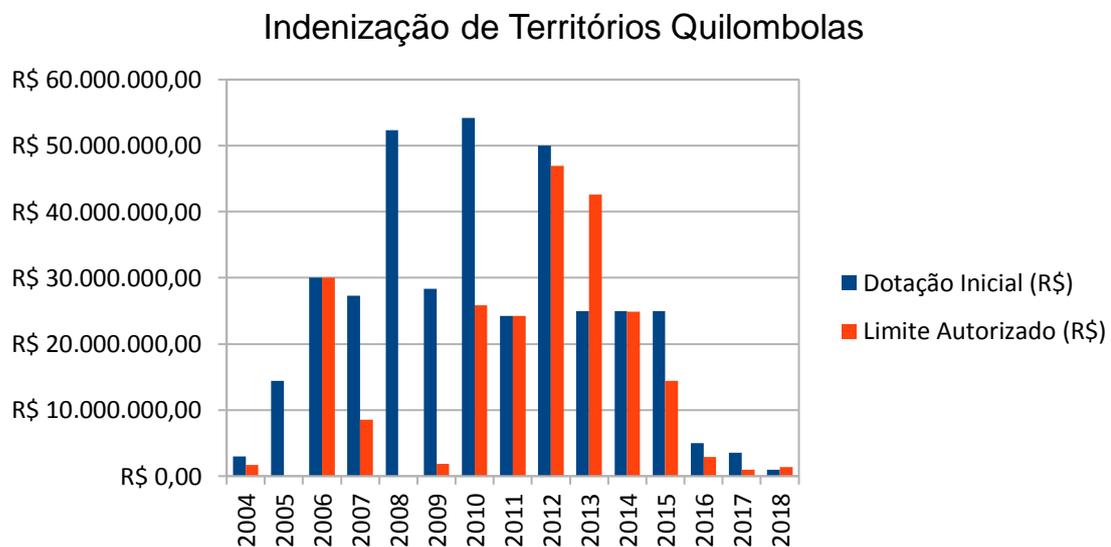


Figura 9 - Gráfico do orçamento para Indenização de Territórios Quilombolas. Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA.

Conforme se depreende da análise da série histórica dos orçamentos da política territorial quilombola, de 2004 a 2018, podemos afirmar que entre "sobes e desces" ao longo dos anos estudados, houve uma drástica queda nos recursos disponíveis, a partir de 2016.

Em relação aos fatores limitantes ou ameaças a efetividade dessas políticas, ao meu ver, referem-se ao corte orçamentário que reflete na implementação e execução de políticas estruturantes, como a política de ATER e na não regularização de territórios quilombolas, que é um elemento chave para promoção de políticas públicas para este segmento de povos e comunidades tradicionais (EV 3, 2018).¹¹⁸

¹¹⁸ Entrevistado representante do SEAD, conforme Apêndice A

A paralisia da regularização dos territórios quilombolas tem impactos para a vida das comunidades e para a conservação da agrobiodiversidade.

A ausência de regularização fundiária faz continuar a acontecer o que tem acontecido historicamente, que é o processo de expropriação das comunidades da base territorial. Essa fragilidade do INCRA na implementação da política, dificulta que as comunidades tenham acesso à terra, tenham acesso à agrobiodiversidade e isso vai fazendo com que isso venha desaparecendo. Essa forma tradicional de fazer agricultura, a forma tradicional de lidar com o meio ambiente. O agronegócio, onde ele consegue expulsar comunidade, ele continua plantando pinus, soja, aveia, monocultura. E que tem um impacto gigantesco. Acredito que impacto territorial da não regularização fundiária seja maior, porque você pode ter a política do PAA mas não ter onde fazer, não ter a terra. Tem comunidades que, por exemplo, recebem projeto pra fazer uma casa de farinha, ou fazer intercâmbio de semente crioula, mas não tem onde plantar mandioca pra fazer farinha, não tem onde plantar aquela semente crioula porque não tem terra. Então, é um impacto muito grande (EV 15).

A vulnerabilidade de você estar em áreas que, não estando protegidas, podem estar à mercê de grandes projetos agropecuários ou de infraestrutura, que acabam inviabilizando a manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais. A dificuldade de você ter os próprios agricultores tradicionais levantando créditos, recursos para viabilizar sua produção a seu modo. Então ficam mais vulneráveis ao assédio, desses territórios estarem sendo utilizados para outro modelo de agricultura. Apesar de que as comunidades, têm uma força, uma capacidade, uma resiliência mesmo, que tem feito com que elas tenham conseguido manter esses sistemas, sobreviver a essas pressões, a essas ameaças, sem ter o território reconhecido. A garantia do território é a melhor forma de você assegurar a reprodução desses sistemas agrícolas. A não garantia do território torna tudo mais vulnerável (EV 14, 2018).¹¹⁹

A efetivação do direito das comunidades quilombolas aos seus territórios é de fundamental importância para a manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, e, por conseguinte, para a conservação da agrobiodiversidade. A política territorial quilombola, desde sua instituição pelo Decreto n.º 4887, de 20 de novembro de 2003, é alvo de investidas que visam seu enfraquecimento. Considerando o alto grau de ameaça em que se encontra essa política pública em meio ao contexto político e econômico do país, seu processo de construção foi historiado e seus principais marcos, junto com as principais ameaças, estão dispostos graficamente em uma linha do tempo. Tais peças técnicas compõem os Apêndices F e G desta dissertação.

Além da regularização dos territórios quilombolas, considerada a política mais importante para esse grupo social, outras políticas são também estratégicas para a manutenção das comunidades em seus territórios.

A política mais importante e estratégica pra população quilombola é a titulação coletiva do território. O reconhecimento do território é central! É o que vai permitir e

¹¹⁹ Entrevistado representante do ISA, conforme Apêndice A

garantir que essa população tenha condição de sobreviver. Além da titulação, existem outras políticas estratégicas também, que é o apoio à produção e à comercialização. Então tem que garantir o acesso às outras políticas públicas, incluindo também a infraestrutura e a educação, para que a população consiga permanecer no território (EV 11, 2018).

Políticas públicas que influenciam os territórios quilombolas, especialmente em relação à produção agrícola¹²⁰, também tiveram seus orçamentos duramente rebaixados em período recente. Um estudo comparativo, realizado em 2017, que utilizou as dotações orçamentárias atuais¹²¹ de 2015, 2016 e 2017, disponíveis no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP/MPOG), e a previsão orçamentária para o ano de 2018, contida no PLN n.º 20/2017¹²², evidencia a redução dos investimentos públicos em políticas voltadas à agricultura familiar e territórios tradicionais, conforme se visualiza nos gráficos a seguir¹²³ (TEIXEIRA; INTINI, 2017).

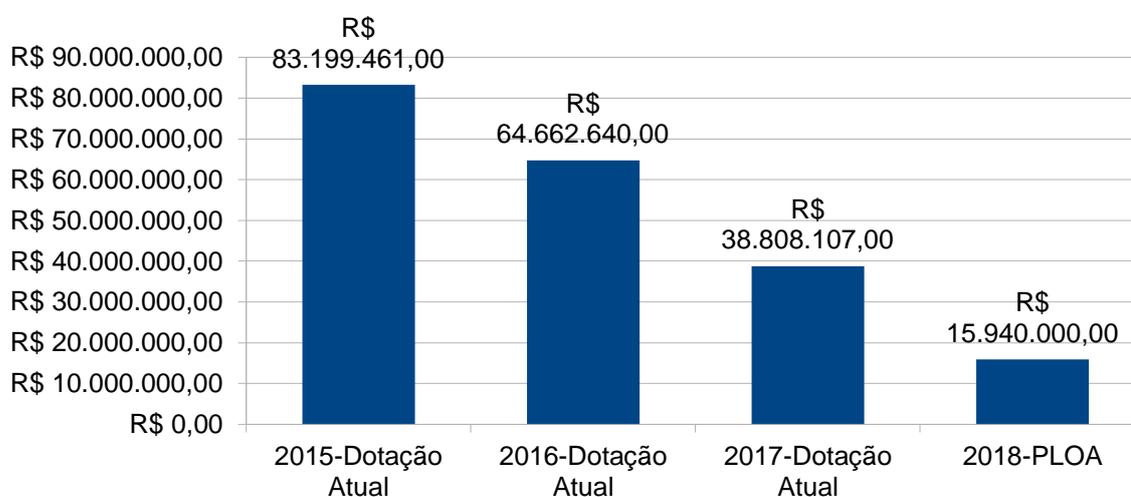


Figura 10 - Gráfico do orçamento para Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar.
Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira e Intini (2017).

¹²⁰ Por força da Portaria INCRA n.º 175/2016, que reconhece os agricultores familiares remanescentes de quilombo como beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária, os quilombolas têm acesso aos instrumentos de política pública que favorecem a permanência na terra, tais como assistência técnica, social e ambiental, crédito e infraestrutura produtiva, dentre outros.

¹²¹ As dotações atuais já incluem os contingenciamentos ocorridos ao longo do exercício.

¹²² A proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018 foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso, em 30 de outubro de 2017. Apreciada pelo Congresso como Projeto de Lei n.º 20/2017, após aprovação foi transformada na Lei n.º 13578/2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018.

¹²³ A proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018 foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso em 30 de outubro de 2017. Apreciada pelo Congresso como Projeto de Lei n.º 20/2017, após aprovação foi transformada na Lei n.º 13578/2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018. Os dados dos gráficos não consideram mudanças na proposta orçamentária inicial, eventualmente ocorridas no Congresso.

Entre 2015 e 2018 observamos uma redução de aproximadamente 80% dos recursos para promoção e fortalecimento da agricultura familiar. Ao compararmos 2017 com 2018, o corte é da ordem de 59%.

Para o apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais o corte foi de 89% de 2015 a 2018; e de 64% de 2017 para 2018.

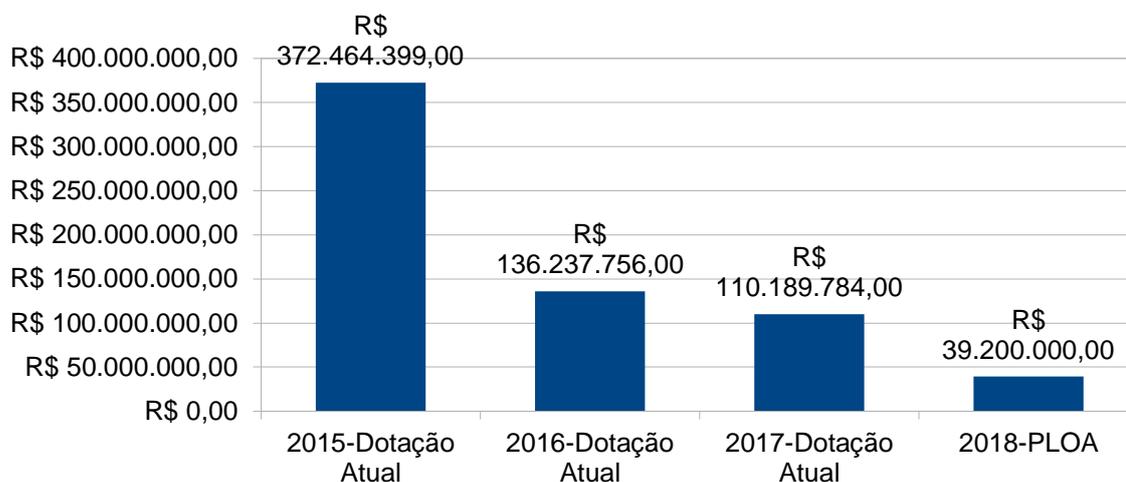


Figura 11 - Gráfico do orçamento para apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira e Intini (2017).

Já as atividades de apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais tiveram corte total do orçamento.

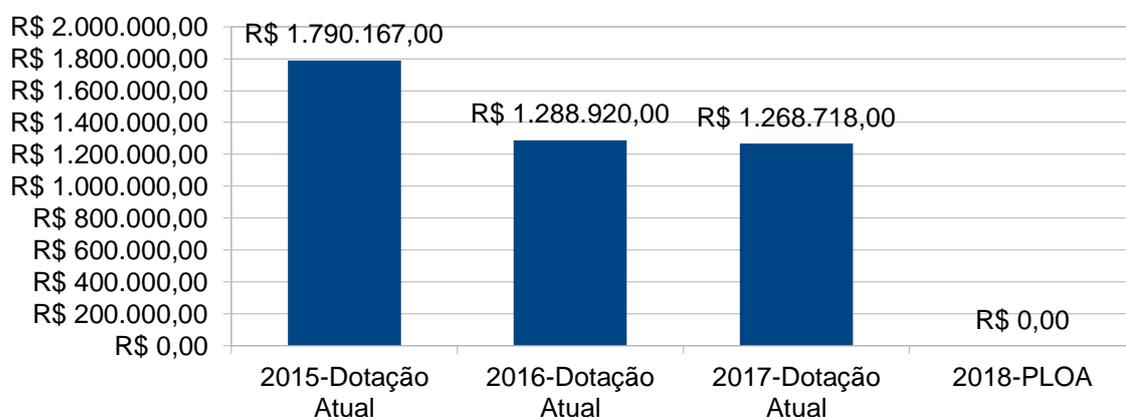


Figura 12 - Gráfico do orçamento para apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas
Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira e Intini (2017).

O Programa de Aquisição de Alimentos, apontado como uma política importante para a promoção da agrobiodiversidade, teve uma redução de 72% entre 2015 e 2018. Na comparação entre 2017 e 2018 o corte é da ordem de 46%.

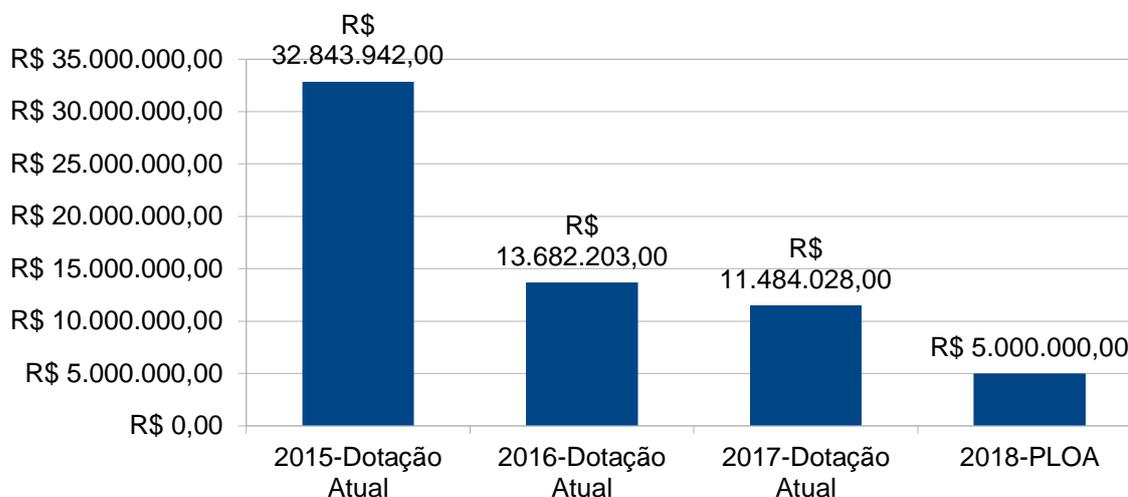


Figura 13 - Gráfico do orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira e Intini (2017).

O Programa Bolsa Verde¹²⁴ também foi eliminado da proposta orçamentária de 2018.

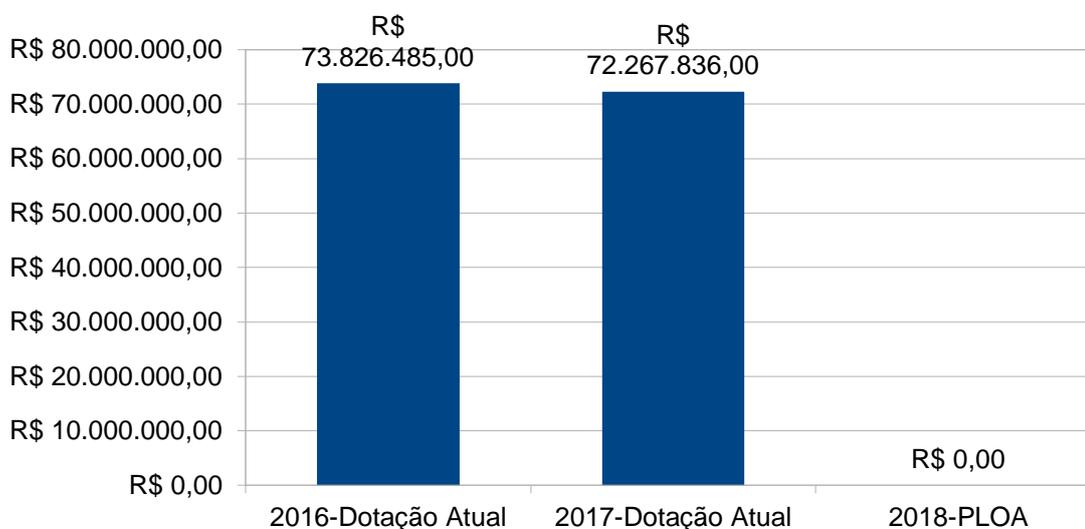


Figura 14 - Gráfico do orçamento para Bolsa Verde
Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira e Intini (2017).

¹²⁴Programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas relevantes para a conservação ambiental, como forma de incentivo à manutenção do uso sustentável do território.

Políticas públicas não precisam ser oficialmente extintas para deixarem de existir. Basta não dispor de condições para sua execução. Sem recursos financeiros não tem política pública. Os orçamentos são didáticos em evidenciar as prioridades de atuação dos governos, já que as reduções de investimentos não necessariamente seguem as necessidades de ajuste nas contas públicas, o que pode ser percebido na fala a seguir.

Muitos programas e projetos foram sendo extintos ou estão prejudicados no quesito orçamento e não se viabilizam. Então, não foram extintos, mas não conseguem prosperar porque não têm recurso suficiente para o mínimo. Dentro da justificativa dessa crise e dessa necessidade de cortes, essas políticas foram, sem dúvida, as mais prejudicadas. E muitas delas já com quantitativo orçamentário baixo, e não eram necessariamente essas políticas que estavam impactando a Lei de Responsabilidade Fiscal (EV 2, 2018).

Considerando a imprescindibilidade dos recursos financeiros para a execução das políticas públicas, os cortes orçamentários observados refletem a condição do Estado para atender as demandas da sociedade, sobretudo dos que mais precisam.

E aí é que a gente pode dizer com um pouco mais de propriedade como o Estado não tinha, e agora nos últimos tempos vinha construindo de forma muito lenta, e nesses últimos dois anos piorou radicalmente, porque estruturas que já eram frágeis foram desmontadas. Orçamento que já era pouco, acabou. Então hoje, em que pese a gente ter tido uma vitória no Supremo, ao mesmo tempo a gente está diante de um desmonte que não é só da política quilombola, mas é um desmonte das políticas sociais e das políticas voltadas para os grupos que historicamente foram marginalizados (EV 17, 2018).

O esvaziamento orçamentário fragiliza, quando não inviabiliza, políticas públicas que beneficiam as comunidades mais vulneradas, comprometendo sua sobrevivência e causando severos danos sociais e ambientais. A fala a seguir ilustra os impactos do perverso processo político em curso no Brasil, em que grupos étnicos, historicamente mal assistidos pelo poder público, deixam de ser minimamente atendidos pelo Estado e são cerceados de seus direitos territoriais; ficando, assim, ainda mais vulneráveis ao avanço da monocultura, operado por setores produtivos que compõem a elite financeira do país e exercem forte influência sobre as políticas implementadas pelo Estado. Nesse contexto, o agronegócio encontra caminho livre para se expandir sobre territórios étnicos, acarretando o êxodo rural e o inchaço das favelas, contribuindo para compor o quadro de violência social.

A fragilização das políticas compromete a existência dessa população. O corte desses recursos que fortaleciam essas comunidades, e também a falta de recurso para titulação coletiva, e a permissão para o avanço da monocultura, de plantações de eucalipto e outros, da agropecuária, a consequência disso para as populações originárias e tradicionais é violenta. O resultado é o êxodo rural pela falta de espaço e de condição pra se manter na comunidade. Os mais velhos ainda tentam resistir, mas

os mais novos vão pras favelas das grandes cidades. Então as perdas são muito violentas e as consequências são muito grandes (EV 11, 2018).

O quadro a seguir reúne as principais ameaças às políticas públicas relacionadas a UCs, TQs e agrobiodiversidade, no âmbito dos três poderes, identificadas pela pesquisa.

Quadro 5 - Ameaças às UCs, TQs e agrobiodiversidade

Poder	Contra UCs	Contra TQs	Contra Agrobio
Executivo	EC 95	EC 95	EC 95
		Reformas Administrativas	Reformas Administrativas
Judiciário	ADI 3646/2005 e 4717/2012	ADI 3239/2004	
Legislativo	17 Propostas Legislativas	16 Propostas Legislativas	4 Propostas Legislativas + todas contra UCs e TQs
		CPI FUNAI/INCRA	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados levantados na pesquisa.

A descontinuidade das políticas públicas sociais, ambientais e agrárias, associada às medidas governamentais que privilegiam os interesses do agronegócio, acentua a disparidade de poder entre populações camponesas e latifundiários, culminando na guerra no campo. Dados compilados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) no relatório Conflitos no Campo Brasil 2017¹²⁵ revelam um crescimento alarmante da violência entre 2015 e 2017. Nesse período, tem-se a média anual de 946 ocorrências de conflitos no campo¹²⁶, o que é 36,1% maior que a média dos 10 anos anteriores. Das 989 ocorrências de conflitos por terra registrados em 2017, 127 (12,84%) são devidas a quilombolas e 109 (11,02%) a indígenas. Entre 2015 e 2017 a média anual de assassinatos no campo saltou para 60,6¹²⁷. O ano de 2017 foi tremendamente violento com a ocorrência de cinco massacres¹²⁸ e 71 assassinatos¹²⁹, sendo 70 em conflitos por terra e um em conflito por água. Em relação a 2016, quando foram registrados 61 assassinatos, houve um aumento de 16,4%. O registro de 2017 é praticamente o dobro de 2014, quando foram registrados 36 assassinatos (CPT, 2017).

Dentre os cinco massacres registrados em 2017, um deles ocorreu na Comunidade Quilombola de Luna, em Lençóis na Bahia, deixando seis quilombolas mortos. Meses antes do

¹²⁵ Arquivo do CEDOC Dom Tomás Balduino da CPT. Disponível em <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>>.

¹²⁶ As ocorrências de conflitos no campo em 2016 e 2017 são as mais elevadas desde 1985, quando a CPT começou a fazer os registros dos conflitos. 2016 registrou 1.079 ocorrências, e em 2017 foram 989 ocorrências.

¹²⁷ A título de comparação, de 2003 a 2006 a média de assassinatos foi de 47,2. Entre 2007 a 2010 a média foi 29,5; e entre 2011 a 2014 a média foi de 33,7 assassinatos por ano.

¹²⁸ A CPT considera como massacre os casos em que três ou mais pessoas são mortas na mesma ocasião.

¹²⁹ Setenta e um assassinatos é o maior número registrado desde 2003, quando foram computadas 73 vítimas.

massacre, duas outras lideranças da comunidade haviam sido assassinadas. Os conflitos começaram a ocorrer após ação do INCRA de notificação dos fazendeiros em 2015 para regularização da área onde existiam 40 famílias quilombolas. Após os conflitos, com mortes e ameaças, restaram apenas 12 famílias na região (CPT, 2017).

Depois que a Presidente Dilma foi tirada houve um recrudescimento das relações e dos conflitos no campo. Se antes se pagava capangas e encapuzava os capangas para se matar, hoje não se tem mais vergonha de se matar de cara limpa. E aí você pega os dados de assassinato no campo do ano passado, ele destoa de anos anteriores. Há um salto. Este ano também já temos indícios de que a situação de conflitos tem aumentado a tensão e o número de mortes de quilombolas. E aí você vê também não só as pessoas a vontade pra matar, mas também pra discriminar de várias formas (EV 7, 2018).¹³⁰

Em pesquisa realizada pela CONAQ em parceria com a Terra de Direitos¹³¹, com objetivo de mapear situações de violência contra quilombolas no período de 2008 a 2017, chegou-se ao registro de 18 assassinatos em 2017, número que representa um aumento de 350% em relação ao ano de 2016, que registrou quatro assassinatos. Para os autores da pesquisa, o crescimento exponencial das mortes reflete uma mudança de conjuntura política e social que ameaça a manutenção dos modos de vida e da sobrevivência dos quilombos no país. Falhas estruturais em políticas públicas, debilidade do reconhecimento oficial dos territórios pelo Estado brasileiro, insegurança jurídico-institucional e seus impactos na credibilidade do regime democrático, políticas econômicas que impulsionam a expansão das fronteiras sobre os territórios, dentre outros elementos, são apontadas pelos autores como vetores da violência (CONAQ e TERRA de DIREITOS, 2018).

Além de aumentar a violência, está voltando também a fome e a sede em algumas comunidades. Com a perda do território, com o avanço da monocultura, comprometeu os lençóis freáticos, secando rios importantes. Com a destruição das florestas, diminuiu a precipitação, com isso há uma grande quantidade de comunidades com falta de água, e muitas comunidades com falta de comida. Isso tem crescido muito. É outro tipo de violência. É a violência social, a violência ambiental, a violência econômica. Além da violência física que é o ataque dos latifundiários contra essa população que tenta resistir nessas comunidades (EV 11, 2018)

Enfim, a fala acima sintetiza todo o processo. Avanço do agronegócio sobre territórios quilombolas, degradação ambiental, insegurança alimentar e violências diversas.

¹³⁰ Entrevistado representante da Fundação Cultural Palmares

¹³¹ Organização de Direitos Humanos que atua na defesa de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

CAPÍTULO 3 – O CASO DA MATA ESCURA DA MUMBUCA: A MATA DO QUILOMBO E DA RESERVA

O estudo de caso desenvolvido nos capítulos 3 e 4 desta dissertação aborda a sobreposição entre o território da Comunidade Quilombola Mumbuca e a Reserva Biológica da Mata Escura. Para sua elaboração foram utilizados dados de processos administrativos¹³² concernentes à criação da unidade de conservação, ao reconhecimento do território quilombola, e às negociações entabuladas no âmbito da administração pública federal para resolução da sobreposição territorial. No âmbito do processo relativo ao território quilombola, destaca-se como fonte o Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica e Sócio-Cultural¹³³, peça integrante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. Outras fontes incluem produções acadêmicas¹³⁴, dados levantados em pesquisa de campo, por meio das técnicas grupo focal e entrevistas, realizada em abril de 2018; e informações do conhecimento da autora, enquanto servidora da área ambiental que acompanhou parte das atividades historiadas.

Em função de sua extensão, o estudo está distribuído em dois capítulos. O Capítulo 3 é composto, sobretudo, de informações de ordem histórica e processual; e o Capítulo 4 trata, predominantemente, dos efeitos da perda do território e da sobreposição com a unidade de conservação, sobre o sistema agrícola tradicional da comunidade quilombola.

A área de estudo está localizada quase integralmente¹³⁵ no município de Jequitinhonha, região nordeste do Estado de Minas Gerais e se insere na mesorregião do Jequitinhonha¹³⁶ e microrregião de Almenara (IBGE, 2010), conforme ilustrado no Mapa a seguir. Em relação à bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha¹³⁷, a área de estudo se situa no baixo curso do rio e, por

¹³² Processo IBAMA n.º 02001.009135/2002-26; Processo ICMBio n.º 02070.003278/2011-00; Processo INCRA n.º 54170.003745/2005-11.

¹³³ Documento técnico elaborado por pesquisadores do Núcleo de Estudos em Populações Quilombolas e Tradicionais-NUQ, vinculado ao Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas-FAFICH da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, cujos trabalhos de campo foram desenvolvidos no ano de 2007.

¹³⁴ Destacam-se a dissertação de mestrado de Ana Luiza de Souza (2006), primeira pesquisa acadêmica realizada no quilombo, que constituiu um marco na história da comunidade, pela descoberta do documento original de compra das terras do Sítio Mumbuca, que subsidiou o processo de identificação e delimitação do território quilombola; bem como artigo de Steward e Lima (2017) que caracteriza detalhadamente o sistema agrícola mumbuqueiro, constituindo-se em fonte substancial dessa dissertação.

¹³⁵ A REBIO Mata Escura tem 98,6% da área inserida no município de Jequitinhonha e 1,4% em Almenara-MG.

¹³⁶ A mesorregião ocupa uma área de mais de 50 mil km², com uma população de aproximadamente 660 mil habitantes, distribuída em 51 municípios, agrupados em 5 microrregiões.

¹³⁷ O rio Jequitinhonha nasce na cidade de Serro, na Serra do Espinhaço, e deságua no Oceano Atlântico, em Belmonte, na Bahia. Ocupa uma área de 70.315 km², dos quais 66.319 km² situam-se em Minas e 3.996 km² na Bahia.

isso, a região é também denominada Baixo Jequitinhonha (IBGE, 1997). A área de estudo também se insere no Semiárido Brasileiro¹³⁸, região delimitada em função de características climáticas que a habilitam a tratamento específico pelo poder público.

¹³⁸ Região definida pela Lei Federal n.º 7827/1989 e delimitada pelo Ministério da Integração Nacional, em substituição ao Polígono das Secas. A atual delimitação da região está definida pela resolução n.º 115 de novembro de 2017 da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para mais informações acesse <<http://www.sudene.gov.br/planejamento-regional/delimitacao-do-semiarido>>.

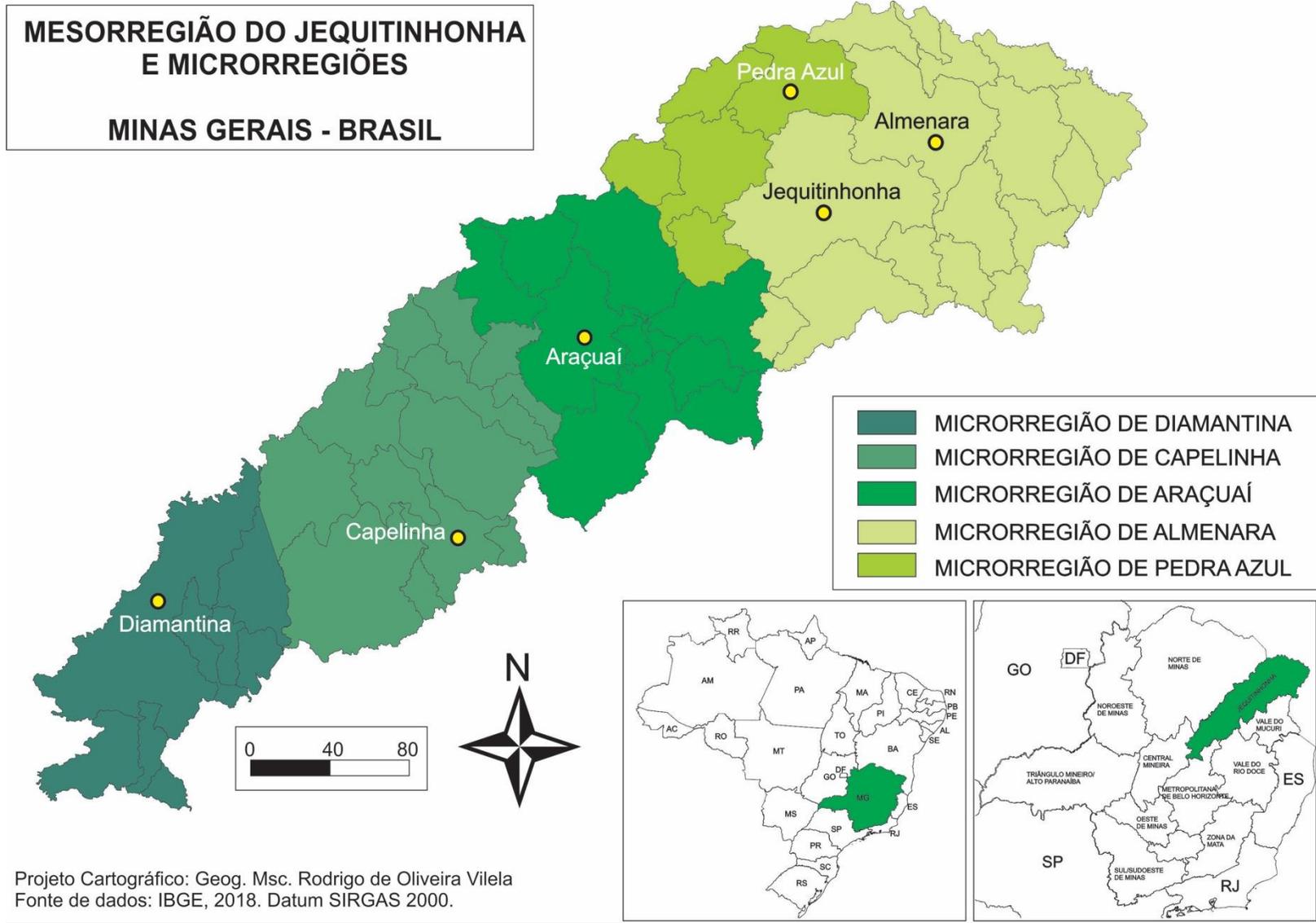


Figura 15 - Mapa de localização regional do município de Jequitinhonha.

3.1 O QUILOMBO DE MUMBUCA

Mumbuca é uma dentre as quase 800 comunidades quilombolas catalogadas pelo CEDEFES no Estado de Minas Gerais. Sua origem e sua história, no entanto, tem peculiaridades que a fazem se destacar em meio a esse conjunto.

A fundação da Comunidade Quilombola Mumbuca remonta a meados do século XIX, e tem como marco a compra de uma extensa porção de terras, em 1862, por José Cláudio de Souza, um negro alforriado que conseguiu reunir recursos, ainda no tempo da escravidão, fato incomum para tal circunstância. Os negros da Mumbuca manifestam profundo orgulho e gratidão ao ancestral, fundador da comunidade, que lhes deu uma origem comum e um lugar para viver e produzir. Um ex-escravizado que veio do sertão fugindo da opressão do sistema escravista, “caçando liberdade pra trabalhar e cuidar da família”, nas palavras de um jovem quilombola. Encontrou na região da Ilha do Pão, o “Sítio Mumbuca, lugar de criar e plantar”¹³⁹, bem servido de águas e matas e protegido pelo relevo acidentado. Trouxe esposa e filhos, um amigo, dinheiro, uma imagem de Nossa Senhora do Rosário envolta em um terço de ouro e sementes para plantar (SOUZA, 2006).

A narrativa sobre o fundador do quilombo é o mito de origem desse coletivo, a história que fundamenta a condição de negros donos de uma terra e dá origem ao auto-reconhecimento do grupo enquanto "os quilombolas da Mumbuca" (LIMA et al, 2007). A história é repassada para os jovens que ressaltam as virtudes de seu povo:

Vimos de descendência muito inteligente, sofredora e trabalhadora. Antigamente, os mais velhos tinham sabedoria da leitura e davam aulas a filhos de fazendeiros. Avôs que nunca foram na escola ensinavam as crianças a escrever nome completo. Povo que saiu da escravidão. Se eles não tivessem resistido nem existiríamos, nem estaríamos tendo essa conversa. Tenho orgulho de ser quilombola (GF 3).¹⁴⁰

Conta-se que José Cláudio era letrado, culto e católico. Por essas características, Souza (2006) supõe que o fundador do quilombo da Mumbuca fora um escravo especial, da confiança do seu Senhor, e por isso pode ter sido educado e catequizado na casa grande ou em uma instituição religiosa. Por sua lealdade, pode ter conseguido sua carta de alforria e recebido gratificações, com as quais foi possível adquirir as terras da Mumbuca (SOUZA, 2006). Apesar de livre, a memória dos tempos de escravidão possivelmente deixou marcas duradouras que

¹³⁹Conforme descrito no documento de compra da terra que foi registrado em 1862 no cartório civil em Minas Novas, e em 1874 na Paróquia do Distrito de São Miguel, atual município de Jequitinhonha.

¹⁴⁰ Grupo Focal de jovens sobre a linha do tempo da comunidade.

afligiam seus descendentes e ensejavam atitudes de precaução perante a sociedade escravista, conforme nos sugere o relato dos mais velhos da comunidade:

Pai falava muito desse Zé Cláudio de Souza. Lá naquele tempo que eles chegaram praqui os filhos num eram criados dentro de casa, eram criados no mato. Só vinha em casa de noite pra dormir. De manhã vinha de volta pro mato com a malmita de comida, e ficava no mato o dia todo com medo do homem branco pegar eles. Na estrada, eles pulavam de um lado pra outro, nem rastro deixavam (GF 2).¹⁴¹

De fato, fontes na literatura sobre escravidão¹⁴² retratam uma sociedade escravista excludente e opressora. Até mesmo após a assinatura da Lei Áurea, os recém libertos buscavam se proteger da sociedade dominante e conquistar um pedaço de terra para cultivar com liberdade.

3.1.1 A ocupação do território e os primeiros cultivos

Instalando-se em suas terras, José Cláudio escolheu fazer morada em Laranjeiras, ainda hoje a principal localidade do quilombo. Ao longo dos anos, seus descendentes foram se dispersando para outras partes do território. As histórias sobre essa fase inicial da ocupação das terras, que abrangiam todas as águas vertentes¹⁴³, ainda são lembradas. Segundo os mumbuqueiros contemporâneos, “cada local de córrego que nascia, cada nascente, ele colocou um filho pra morar”.

O mapa da Figura 16, elaborado a partir de informações contidas em croqui produzido por liderança da comunidade em 2007, ilustra as localidades onde se concentram as moradias e os lugares de referência do território. Cada local identificado tem uma vinculação específica na vida do quilombo, seja pela moradia de famílias, ou pela existência de um recurso natural utilizado pela comunidade como plantas, animais, barro ou por locais onde se praticam atividades como pastoreio, ou pela existência de paisagens marcantes.

O território de Mumbuca tem seis localidades onde se concentram as moradias das famílias. Seus nomes também foram cunhados nos tempos dos antigos, conforme relatado pelos jovens do quilombo:

Zé Cláudio distribuiu a família em lugares estratégicos. Na Mumbuca, que chamou assim por causa de uma abelha chamada mumbuca, que produzia muito mel e era armazenado na cumbuca. Laranjeiras, por causa de uma plantação de laranja na beira do córrego Laranjeiras. Escuta era um lugar bom pra caçar, onde dava pra escutar os

¹⁴¹ Grupo Focal de mulheres sobre a linha do tempo da comunidade.

¹⁴² Ver KLEIN, 2015.

¹⁴³ Linguagem local que expressa os limites do território conforme o relevo e a microbacia hidrográfica.

cachorros latindo quando tinha caça. Cachoeira, que chamou assim por causa de uma cachoeira que tem lá. E Vai Quem Quer, que era um lugar muito longe e difícil de chegar. Os nomes são da criatividade deles (GF 3).

Além dos nomes citados, existe a localidade chamada Babilônia. Mumbuca é o nome tanto do quilombo como um todo quanto de uma localidade específica dentro do quilombo. Das seis localidades, somente Laranjeiras e Cachoeira são consideradas comunidades por possuírem igrejas que celebram cultos dominicais. A mais estruturada é a Laranjeiras, que abriga cerca de 40% das famílias do quilombo e conta com escola até a quarta série, posto de saúde, cemitério, farinha coletiva, telefone público, rádio comunitária, banheiro público e pequeno comércio de itens básicos fornecidos por três bares e uma *venda*. Atualmente cerca de 80 famílias vivem no Quilombo da Mumbuca.

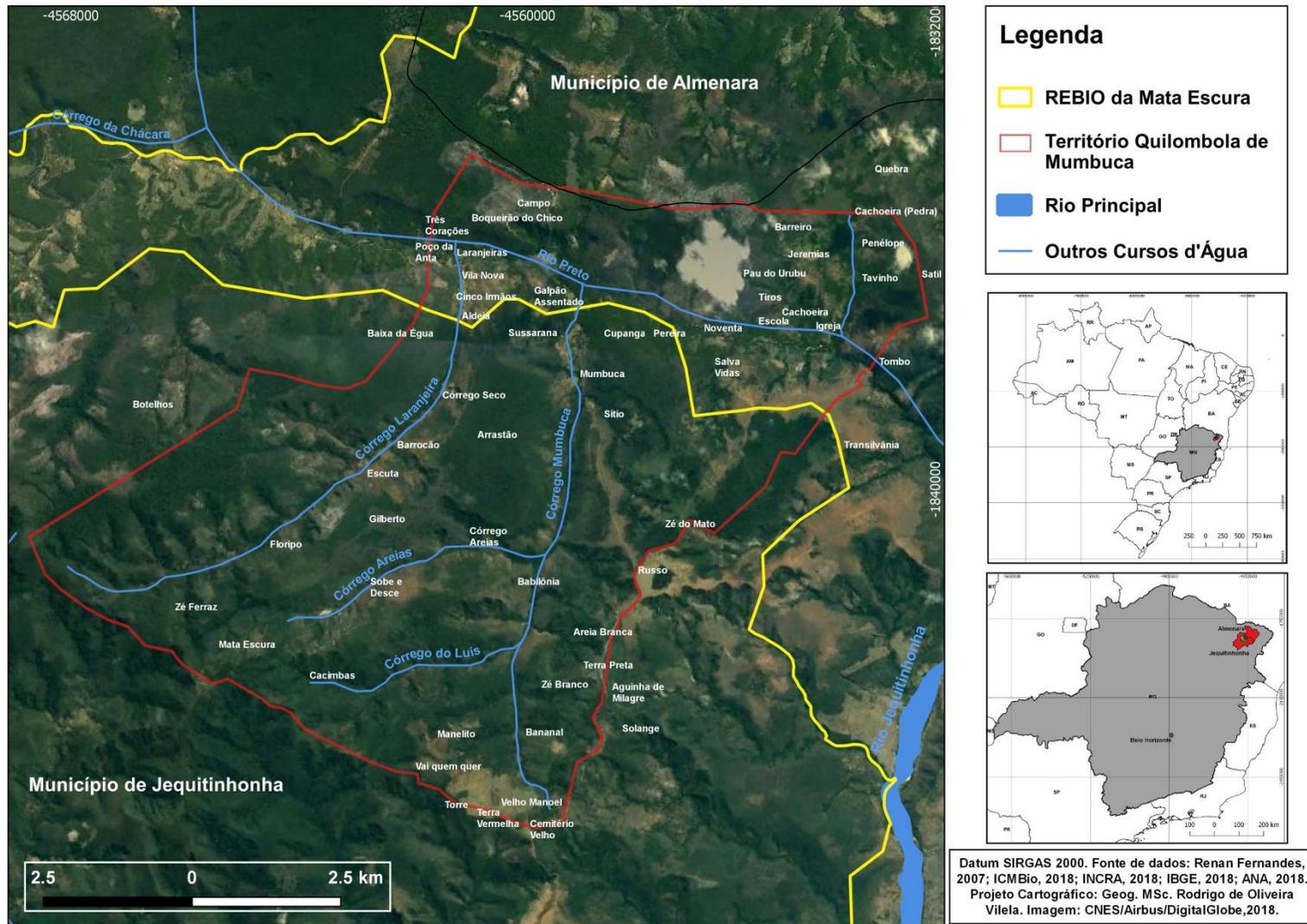


Figura 16 - Mapa com os lugares de referência do Quilombo Mumbuca.

Desde o início dos tempos do quilombo, a principal atividade que os mumbuqueiros desenvolvem é a agricultura, ocorrendo também o extrativismo. Entre as primeiras atividades praticadas, figura a coleta do mel da abelha que dá nome ao quilombo.

Aqui era tudo mata e era lugar que tinha abelha. Das primeiras coisas que eles plantaram aqui quando chegaram, que meu pai falava, era a cabaça. Porque eles não tinham vasilha, eles usavam era a cabaça, eles comiam na vasilha de cabaça, a cuia que falava, né?! E tinha a abelha e colhia muito mel. Daí cortava as cabaças pra colocar o mel. E tinha a taquara na mata, que é o cipó de fazer peneira e balaio. A abelha chamava Mumbuca! Ela hoje tá em extinção. Mas ainda tem, você vê ela no chão. Dá no chão e dá no pau. E tem duas qualidades, a mumbucona e a mumbuquinha. A pequeninha dá muito mel. E aí quando eles vieram lá do sertão da Bahia, trouxeram a semente de cada uma planta pra plantar (GF 1).¹⁴⁴

A menção ao fato de a abelha mumbuca (*Geotrigona mombuca*) estar em extinção ilustra o que vem ocorrendo com a agrobiodiversidade animal, conforme abordado no Capítulo 1. A produção do mel continua até hoje no quilombo, não mais com a abelha mumbuca, mas com abelha africana.

Conforme relatos, o café teve grande expressão na produção agrícola da Mumbuca no passado:

Uma das coisas que eu acho que eles mais plantou logo quando chegou foi café. Não esses outros café. Era diferente desses café de hoje. Diz que ele [José Cláudio] trouxe de lá uns feixinho de maniva, feijão e umas muda de café. Mas não é desse café anão, não! Porque cada uma beira, uma cabeceira desses corgo tudo tem café. Não existe uma região, um corgo desses aqui no território que você passa e num vê um pé de café, o café antigo! E é uma coisa que virou nativo da terra praquê nunca acabou. Aí vai caindo os café e acho que vai nascendo praquê ninguém panha. É o café que eles chama café de vara. Ele demora a dar mais que o outro. Aí depois desse café anão e outros café que eles faz grande plantio, que aí o povo perdeu a cultura desse café que existe aqui. Só que aqui antigamente ocê num via um pé de café anão. Todo fundo de casa que ocê chegava, agente ia na beira dos corgo e rancava as muda, porque ranca lá na terra e do jeito que ocê planta ela pega, não precisa colocar adubo. E pelo que eu já vi os mais véio contar, o finado Tomás mesmo já me contou, no tempo d'eu criança, que eu saía lá da Cachoeira pra estudar aqui, que antigamente na época do pai dele, desse povo mais véi, que o povo vinha lá do Pagode com carne de porco e toicinho pra trocar mais eles aqui a troco de café. Aí trocava uma coisa em troca de outra coisa com os de fora que não tinha aqui (GF 1).

Esse relato é interessante pois ilustra um exemplo de substituição de uma variedade antiga de café, o café de vara, tido por eles como nativo, um café rústico, adaptado ao lugar, de fácil cultivo e que não exigia insumos externos, como o adubo, e que tinha uma produção mais tardia. Posteriormente veio o café anão, uma nova variedade mais produtiva, utilizada nos grandes plantios, nas monoculturas. O depoimento toca também na questão da perda da cultura relacionada ao plantio do café nativo, o que implica em perda de agrobiodiversidade e do

¹⁴⁴ Grupo Focal de homens sobre a linha do tempo da comunidade.

conhecimento a ela associado. A cultura desse café envolvia intercâmbio de mudas entre os moradores, com circulação de material genético; bem como relações sociais e de troca por outros produtos com comunidades vizinhas, compondo sistemas alimentares locais. Todos esses elementos que orbitam em torno da produção agrícola compõem o sistema agrícola tradicional, conforme vimos no Capítulo 1.

Souza (2006) também aborda a produção cafeeira de Mumbuca, que era pujante até a década de 1960, quando a atividade foi inviabilizada por uma crise decorrente da superprodução mundial, que derrubou o preço do produto. Em 1962, em atendimento ao Acordo Internacional do Café, o Brasil instituiu a Política de Erradicação de Cafeeiros Antieconômicos, com objetivo de diminuir a produção e elevar os preços. O governo brasileiro passou, então, a eliminar os cafezais pouco produtivos, provocando a extinção da atividade em várias regiões do país, inclusive em Mumbuca. Entre 1962 e 1966 foram eliminados dois bilhões de cafezais ditos antieconômicos. Já na década de 1970, foi implantado o Plano Trienal de Renovação e Revigoração de Cafezais, com concessão de créditos subsidiados, para promover a modernização das técnicas de cultivo do café (SOUZA, 2006).

É importante notar que a crise cafeeira e as políticas públicas implementadas para contê-la não estão dissociadas do processo de industrialização da agricultura, no contexto da Revolução Verde, que impulsionou profundas transformações na estrutura agrária brasileira na segunda metade do século XX, levando à concentração da terra e ao êxodo rural. No Baixo Jequitinhonha não foi diferente, e o quilombo de Mumbuca não ficou imune ao avanço do latifúndio, conforme veremos mais adiante quando tratarmos do processo da perda do território. As transformações ocorridas nesse período refletiram no funcionamento do sistema agrícola quilombola, caracterizado a seguir.

3.1.2 O Sistema Agrícola Mumbuqueiro

A queda da produção do café abriu espaço para novas culturas e atividades, contribuindo para a diversificação da agricultura em Mumbuca, onde as práticas agrícolas e os múltiplos usos do território estão relacionados à diversidade de ambientes do quilombo. Conforme Steward e Lima (2017), os mumbuqueiros denominam e descrevem as paisagens do território associando o tipo de vegetação, o relevo e as possibilidades de uso. Distinguem os ambientes de mato, capoeira, roça, samambaia, manga, carrasco, chapada, campo, boqueirão, assentado e brejo (STEWART; LIMA, 2017).

As florestas que nunca foram cortadas são chamadas de mato, podendo ser qualificadas também como mato alto, mato grosso, mato fechado ou mata virgem. São associadas à coleta de plantas medicinais, madeira, folhas de palmeira, frutas e antigamente a caça. O mato e a capoeira são concebidos de forma interligada, em função das práticas de cultivo itinerante (roça de coivara) e regeneração florestal, podendo ser diferenciadas nos tipos arrancador, capoeira e capoeirão, conforme os vários estágios de regeneração. As áreas de capoeira são associadas às plantações anuais, coleta de plantas medicinais e cipó para confecção de vassouras. As áreas de roça que não são cultivadas novamente, onde a floresta não volta a se regenerar e são colonizadas por samambaias, são denominadas pelo mesmo nome da planta e utilizadas para coleta de plantas medicinais (STEWART; LIMA, 2017).

Já o carrasco não é associado a nenhum cultivo ou coleta, em função de suas características de mato sujo, fechado e cheio de espinhos, o que dificulta o acesso. As chapadas, áreas planas e elevadas, rodeadas por morros e dominadas pelo coquinho (*Attalea sp.*) e outras palmeiras, são utilizadas para coleta de plantas medicinais. Possuem valor histórico em função da cultura do café em tempos passados. Já os campos são áreas cobertas por areia branca, localizadas nos pontos mais altos do território, onde são encontradas orquídeas e bromélias. Consideradas impróprias para o cultivo, nessas áreas eram coletadas plantas ornamentais para decoração natalina da Igreja. Hoje são utilizadas para coleta de plantas medicinais (STEWART; LIMA, 2017).

Nos boqueirões, relevo semelhante ao cânion, as margens dos córregos que o acompanham são utilizadas para o plantio de milho e feijão. Já os assentados são áreas planas no topo dos morros onde o solo é pobre e o ambiente é quente e seco. A Terra da Santa e a Terra dos Herdeiros são caracterizadas como assentados, onde se planta mandioca e feijão andu. Por outro lado, os brejos são áreas baixas, frescas, úmidas, com solos férteis, localizadas próximas a pequenos cursos d'água. Nos brejos se planta feijão, milho, bananas e abóbora. No passado o brejo era utilizado para o plantio do arroz e coleta do junco para confecção de cestas e esteiras (STEWART; LIMA, 2017).

3.1.2.1 Entre roças, mangas e quintais

A maior parte da produção agrícola em Mumbuca é realizada em quintais, roças e mangas. Os quintais são muito importantes para as famílias em virtude da produção de alimentos para o consumo próprio, cujos excedentes são comercializados, tais como frutas, legumes, hortaliças, pimentas e plantas medicinais. São locais agrobiodiversos, onde, segundo

as autoras, os quilombolas produzem em média 25 espécies diferentes de plantas alimentícias por quintal. Um total de 84 espécies foram identificadas nos quintais do quilombo além das diversas variedades (STEWART; LIMA, 2017).

Os quintais são também chamados de chácaras quando neles são plantados um único produto, a exemplo das chácaras de laranja, urucum, milho e feijão (LIMA et al, 2007). Carioca, cinquentinha, catador e feijão de rama são algumas variedades de feijão cultivadas, segundo relato de agricultoras da Mumbuca. Poucas famílias ainda cultivam café em seus quintais para consumo próprio. Nesses espaços, algumas famílias mantêm pequenas criações de galinhas e de porcos, esses variando entre dois e cinco animais (LIMA et al, 2007).

Nas mangas, como são chamadas as pastagens, algumas famílias criam gado, variando de cinco a dez cabeças, para produção de leite. Já os cavalos, jumentos e burros não passam de três cabeças por família que os possuem e são usados para transportar pessoas e produtos (LIMA et al, 2007).

Nas roças, o principal plantio é o da mandioca para fabricação de farinha, produto mais comercializado pelos quilombolas da Mumbuca. Também chamada de maniva, a planta é cultivada em roças de coivara que variam de meio a um hectare. As variedades mais comuns são a lisona, a malvinha, a molona e canuquem, do tipo brava, para farinha; e a abóbora e cacau do tipo mansa, de mesa, que podem ser consumidas *in natura* (LIMA et al, 2007). Além dessas, as mulheres do quilombo citam também a arizona e a bicalombo. No estudo realizado na Mumbuca em 2010, foram levantadas 19 variedades de mandioca (STEWART; LIMA, 2017).

A maioria dos agricultores em Mumbuca utilizam suas próprias sementes e costumam realizar trocas entre vizinhos e até com pessoas de outras comunidades.

Aqui sempre uns trocam com os vizinhos. Uma hora um tem uma semente que o outro não tem, aí ele arruma uma semente praquele aí. Oê tem um feijão aí que eu não tenho dele. Sempre agente faz isso. Porque agente não tem um banco de semente, mas sempre um tá arrumando pro outro. Quando pensa que não, a comunidade inteira quer plantar do feijão do outro e todo mundo arruma. É um feijão, é um milho... (GF 1).

Costumam trocar também manaíbas, que são estacas de mandioca utilizadas para o plantio, incorporando novas variedades às roças mumbuqueiras.

As técnicas agrícolas e as espécies utilizadas pelos agricultores em Mumbuca seguem o conhecimento tradicional, a lei dos antigos, em consonância com elementos da natureza.

3.1.2.2 O governo da lua e das águas

O calendário tradicional de plantio é baseado no conhecimento do tempo das águas, das neblinas e dos ciclos lunares. Com base nesse conhecimento, o plantio da mandioca é feito pouco antes ou durante o tempo das águas, que vai de outubro a fevereiro, e também no período das neblinas, que vai de março a maio. A mandioca deve ser plantada entre a lua nova e a crescente, e nunca na lua cheia ou na minguante, para não viciar a planta. Também não deve ser plantada aos sábados, quando a lua não governa, e nem nos meses de fevereiro, maio e junho, considerados ruins para lavouras de raiz, conforme a lei dos antigos (LIMA et al, 2007). Já o milho e o feijão são plantados na lua minguante, a fim de evitar pragas, e na época das neblinas e das águas, para que a colheita possa ser feita em período de seca (STEWART; LIMA, 2017).

Ainda sobre a observância das fases da lua para o plantio, os agricultores de Mumbuca fazem uma correlação com outro aspecto da planta, classificando-as como fortes e fracas. As plantas fortes são as que resistem ao sol e calor, não necessitam de rega (irrigação), podendo ser plantadas em terras fracas, de baixa fertilidade e em áreas de forte incidência solar, como mandioca, feijão andu, mamão e abacaxi. Já as plantas fracas são mais exigentes em cuidados, precisam ser regadas e não suportam muito calor e seca, devendo ser plantadas em terras fortes, férteis, que são os brejos, beira de rio, terras ricas em matéria orgânica. As fases da lua também são classificadas quanto a sua força. Consideram que nas fases nova e crescente a lua é forte. Já na fase minguante, iniciando entre três a seis dias após a lua cheia, a lua é fraca. Já a lua cheia é considerada forte por alguns e fraca por outros. De acordo com esse critério, a mandioca, que é uma planta do tipo forte, é plantada na lua forte, ou seja, na lua nova e crescente. Já o milho e o feijão, plantas do tipo fraca, devem ser plantadas na lua fraca, após a lua cheia até o fim da minguante (STEWART; LIMA, 2017).

A despeito da força do conhecimento tradicional, os agricultores mais jovens, influenciados por treinamentos oferecidos por agências de extensão rural, incorporam novas técnicas e plantam mandioca também aos sábados e no mês de fevereiro, sem a observância das fases da lua (LIMA et al, 2007).

3.1.2.3 A união dos antigos.

Uma fala recorrente dos participantes da pesquisa se refere à união dos membros da comunidade em tempos passados, materializada na ajuda mútua, nas trocas e nas práticas agrícolas.

Nesse tempo o povo era muito unido. Meu pai falava que matava um capado, aí um sozinho não comia não. Repartia com o vizinho, sabe?! Aí quando o vizinho matava, repartia com os outros também. Os antigos tinha uma união muito bonita. Eu ainda conheci (GF 2).

As condições de isolamento da comunidade favoreciam a união. Não tendo como recorrer à cidade, os quilombolas se ajudavam e se mantinham de forma autossuficiente no território.

Naquele tempo era muito bom de chuva. No tempo das águas, das neblinas, o povo não podia ir pra cidade porque os corgo enchia tanto que não tinha como atravessar. Então, o povo era unido, um ajudava o outro. Se não tivesse sal ou feijão pra cozinhar, um ia na casa do outro. Se ajudavam. Era desse jeito (GF 2).

Nos tempos em que não havia meio de transporte para levar a produção para cidade, a solidariedade se materializava nos empréstimos de animais de carga.

Tinham as trocas de animais. Vamos supor, se minha tia não ia pra cidade e eu queria ir, e meu burro tava cansado, eu tinha que ir atrás da minha tia e pedir o burro dela emprestado pra ir pra Jequitinhonha. O dia que ela fosse, eu arrumava o meu burro pra ela levar. Era assim, tinham as trocas de animais pra levar as cargas pra cidade. E a pessoa que não tinham, pedia pra quem tinha (GF 2).

Segundo as mulheres do quilombo, as agruras da lida com a roça e demais afazeres do cotidiano eram um fator de união das pessoas, pois ensejava o agrupamento para trabalhos coletivos. Um exemplo era o feitiço da farinha, quando muitas mulheres se reuniam para ralar a mandioca. Com a chegada da energia elétrica na comunidade e todas as facilidades proporcionadas por ela, os trabalhos ficaram mais leves e as pessoas mais independentes umas das outras. Hoje a comunidade conta com uma casa de farinha mecanizada, com ralos e tornos movidos à energia, o que reduziu significativamente o esforço empreendido na fabricação da farinha de mandioca. Outras facilidades como geladeira, máquina de lavar roupa e, principalmente, a televisão, segundo as depoentes, contribuem para o afastamento das pessoas.

Quando questionados sobre a prática de mutirões, alguns se recordam saudosos dos tempos em que as famílias se organizavam para trabalhar coletivamente cada dia na roça de um morador. No entanto essa prática não ocorre mais no quilombo. Segundo Lima et al (2007), o

mutirão na lavoura não é uma prática característica do grupo em função da múltipla configuração fundiária existente no território, o que interfere na produção de cada família, inviabilizando o trabalho em mutirão. Por outro lado, o trabalho coletivo é utilizado em trabalhos comunitários como a recuperação da estrada, conserto dos mata-burros, manutenção da igreja, farinheira e demais espaços comuns (LIMA et al, 2007).

As distintas formas de acesso à terra dentro do território da Mumbuca, que prejudicam a realização dos mutirões, decorre do processo da perda do território, no âmbito da modernização da agricultura, conforme mencionamos anteriormente.

3.1.3 O processo de expropriação territorial

Retomando o contexto da década de 1960, quando ocorreu a crise internacional do café, as informações disponíveis indicam que não só a crise cafeeira contribuiu para o declínio da produção em Mumbuca, mas também um processo de alienação das terras do quilombo provocou a redução das áreas de produção de café pelos quilombolas. Embora a crise econômica tenha levado muitas famílias a abandonarem a atividade agrícola, venderem suas terras e migrarem para as cidades, havia concomitantemente uma pressão dos fazendeiros pela venda das terras, potencializando a perda do território. A correlação entre a queda da produção do café do quilombo e a perda do território pode ser identificada na fala a seguir.

Muitas pessoas que trabalhavam lá onde virou terra de fazendeiro perderam a terra e tiveram que sair. Então caiu muito a produção. Porque todo mundo aqui tinha chácara, muita chácara de café. O foco da venda na cidade era o café. Meu pai mesmo tinha várias chácaras de café. O pessoal levava muito café pra Jequitinhonha. Depois da grilagem, não se viu mais (GF 1).

O termo grilagem é utilizado pelos mumbuqueiros em referência às enroladas, que são negociações enganosas, injustas e irregulares em torno da venda de parcelas do território. Há relatos de troca de terras por requeijão, cobertor, meia carcaça de um boi; apropriação de porções de terras maiores que o negociado, e até promessa de casamento não consumado. Os fazendeiros utilizam vários artifícios para confundir e enganar os herdeiros do quilombo. Há casos de assinatura de documentos por quilombolas que foram propositalmente alcoolizados, ou que não sabiam ler e acreditavam que os papéis tratavam de outros assuntos, quando na verdade estavam entregando suas terras a algum fazendeiro que se passava por amigo do quilombo. Outros relatos mencionam ameaças e pressões em que fazendeiros soltavam o gado na terra cobiçada, destruindo benfeitorias e plantações (LIMA et al, 2007).

A ocorrência dessas transações irregulares é lembrada com indignação pelos quilombolas que sofrem hoje com a insuficiência de áreas de plantio no interior do quilombo. Quando questionados sobre as grandes transformações ocorridas ao longo da existência do território, a resposta coletiva é imediata: “Primeira coisa foi a grilagem de terras. Os cara envolvia os herdeiros, passava a mão e, óh! Já era!” (GF 1).

São muitas as histórias que ilustram a ação de fazendeiros que apadrinhavam os quilombolas e se colocavam a disposição para apoiá-los de alguma forma, e mais adiante tomavam-lhes as terras.

A grilagem também começou com uns senhores de Jequitinhonha, eram os políticos que formavam os currais eleitorais e conviviam com o povo aqui dentro. O pessoal ia pra cidade e às vezes ia até pra casa deles. Quando chegava lá ia pras casas, que era o curral eleitoral. Envolvia o povo. Aí eles começaram a fazer a grilagem, comprava a terra deles. Às vezes comprava um alqueire e tirava cinco, seis. Às vezes um matava uma vaca ou um boi, aí dava um pedaço de terra em troca de uma banda de um boi (GF 1).

A enrolada mais recente que se tem lembrança ocorreu no final da década de 1960 e é relatada a seguir.

O meu avô num ficou foi com nada! Porque meu avô foi o seguinte. Ele apartou de minha avó, aí o fazendeiro panhou meu avô, que era alejado dos dois braço, levou pra cidade e deixou minha avó na terra. Lá ele arrumou uma casa véia e largou o véio lá com uma doida pra cuidar dele. Aí quando ele veio com um papel de lá pra cá, minha avó e meus tios nenhum tinha leitura, todo mundo num sabia de nada. Trouxe o papel e falou com ela: - É procê ir na cidade pra poder assinar o disquito do casamento, pra poder dividir a terra e tirar sua parte. Quando chegou lá na cidade o quê que eles fez? Agente que num sabe ler é o dedão mesmo que é a assinatura. Ela colocou o dedão lá. Em vêz de ser pra disquitar o casamento era pra poder tirar ela da terra, pra poder tomar conta. Tirou! Quando foi com 15 dias, ele chegou aí e falou com ela: - Panha seus caco que ocê tem e pode vazar daí que eu num quero ocê aqui mais não! Ela: - Uai? E minha parte de terra? Ele: - Ó o papel aqui que ocê assinou, que ocê me vendeu! Aí o finado tio Domingos panhou ela e levou lá pro Corgo do Campo. Chegou lá num demorou três meses ela morreu! Eles só trouxeram mesmo pra enterrar aí. Mas nem ela, nem filho, nem ninguém num ficou com nada! (GF 1).

Segundo os mumbuqueiros, histórias como essa se repetiram em toda região. Durante os trabalhos para identificação e delimitação do território em 2007, foram colhidos diversos depoimentos que recuperam a história da formação das fazendas no interior do território. Conforme o relatório antropológico elaborado, as vendas de terras dos herdeiros do quilombo para os fazendeiros foram irregulares, uma vez que as transações não foram precedidas por ações formais de partilha entre os herdeiros. Esse fato impede a conclusão legal e o registro das terras negociadas. As transações eram feitas com base em acordos particulares de compra e venda (LIMA et al, 2007).

Um caso excepcional quanto ao modo de agir é o de um grande fazendeiro da região, já falecido, a quem Vó Rosa, uma liderança histórica do quilombo, também falecida, confiou a guarda do documento original das terras de José Cláudio. Tempos depois, o fazendeiro, que mantinha uma postura provedora e paternalista em relação à comunidade, ajuizou uma ação de usucapião para se apropriar de 1600 hectares dentro do quilombo. A ação foi iniciada em 1971 e concluída em 1979, com ganho de causa para o fazendeiro. Os quilombolas de Mumbuca só tomaram conhecimento dessa ação em 2005, por ocasião dos trabalhos de campo da pesquisadora ora referenciada (SOUZA, 2006).

Como resultado desse processo de transferência das terras dos quilombolas para os grandes proprietários, o território quilombola da Mumbuca encontra-se na atualidade ocupado e cercado por grandes fazendas. Cerca de 80% da propriedade original adquirida em 1862 está sob domínio dos fazendeiros, que detêm 24 fazendas no interior do território, restando apenas 20% para os herdeiros do quilombo (LIMA et al, 2007).

Muitos descendentes venderam suas terras por necessidade financeira e para pagar tratamentos de saúde de familiares. Uma parte dos quilombolas que cederam seus domínios foi para a cidade de Jequitinhonha ou para grandes centros, como Belo Horizonte, Governador Valadares e São Paulo. Outra significativa parte, mesmo vendendo suas terras, permaneceu no território. Alguns vendiam e se mantinham na terra, por períodos variados, enquanto os compradores permitiam sua permanência. Grande parte migrou para outras regiões dentro do próprio território, em parcelas de parentes, adensando outras localidades e ocupando pequenos pedaços de terra. Outros passaram a viver como agregados de fazendas que se instalaram dentro do território ou nas vizinhanças. Há também os que venderam e migraram para as terras coletivas do território, que são a Terra da Santa e a Terra dos Herdeiros (Lima et al, 2007).

Após o processo de perda do território, os mumbuqueiros acessam as terras produtivas do quilombo por três meios. Como dono do seu pedaço de terra herdada, como agregados das fazendas, ou como associados de duas terras coletivas do quilombo, que são a Terra da Santa e a Terra dos Herdeiros (STEWART; LIMA, 2017).

3.1.3.1 A resistência na Terra da Santa

Diante da extensão do avanço do latifúndio sobre o quilombo, algumas lideranças ficaram preocupadas com o grande número de descendentes que estavam perdendo suas terras. Isso ensejou a construção de uma estratégia para estancar o processo de alienação do território, conforme nos informa participantes da pesquisa quando questionados sobre o quê restou das terras do fundador do quilombo:

Sobrou pouco! E sobrou pouco sabe porque? Na época, de 72 pra cá, o Manoelzinho, sabe o que ele fez? Ele começou a falar pras pessoas cederem as terras pra Santa, que era pra ficar. Ainda bem que tem esses 230 hectares por causa dele. É por causa dele que tem essas terras, que é a Terra da Santa. Se não fosse ele, tava todo mundo de baixo do pau. Todo mundo! Não tinha mais ninguém aqui dentro! Isso eu falo com certeza! (GF 1).

O Senhor Manoelzinho era o líder da comunidade à época. Ele, juntamente com o pároco de Jequitinhonha, o holandês Frei Adalberto Lau, trataram de organizar a burocracia para as doações de terras para a Igreja Nossa Senhora do Rosário, que seriam registradas em nome da Mitra Diocesana de Almenara. Para tanto, abriram processo junto ao órgão de terras de Minas Gerais, a Ruralminas, em 1984 (SOUZA, 2006).

Mas foi graças à devoção de uma mulher quilombola à padroeira da comunidade que os mumbuqueiros conseguiram assegurar uma pequena porção do território original para sua sobrevivência, como recorda um membro da comunidade:

Mas quem doou primeiro se chama Camila, ela tinha 15 hectares de terra que foi passado da mãe pra ela. Quando ela viu que os fazendeiro estavam chegando perto, como ela era muito devota de Nossa Senhora do Rosário, ela falava: - Minhas terra eu vou doar pra Nossa Senhora do Rosário! Aí ela doou essas terras. Primeiro foi ela! Aí depois que veio a sequência! Seu Manoel foi conversando com as outras pessoas pra também doar as terras. Ele ia nas casa das pessoas, e quem queria doar doava, e outros não. E ele foi legalizar essas terras, aí que fez o documento que formou 230 hectares, que é a Terra da Santa, Nossa Senhora do Rosário (GF 1).

A formação da Terra da Santa enquanto uma terra coletiva representou a primeira grande resistência organizada dos quilombolas da Mumbuca frente à expropriação e à transformação da terra em mercadoria. Localizada na comunidade Laranjeiras, essa terra é local de moradia e cultivo para maior parte dos moradores do quilombo, em especial dos herdeiros que não têm terra, em função da venda a terceiros por seus ancestrais (LIMA et al, 2007).

A formação desse empreendimento coletivo contou com a assessoria técnica, financeira e jurídica dos frades franciscanos dirigentes da Igreja Nossa Senhora do Rosário que, no início da década de 1980, promoveram debates juntos aos quilombolas para discutir os prejuízos

decorrentes da perda do domínio sobre suas terras. Essa mobilização contribuiu para que os quilombolas reagissem frente ao saque de suas terras. A Terra da Santa passou a pertencer a todos os associados, doadores ou não de terras, impedindo que fosse vendida por interesses individuais. Em 1983 foi instituído o Estatuto Provisório da Roça da Santa de Mumbuca, contendo os princípios básicos de gestão da terra comunal (LIMA et al, 2007). A área é administrada ainda hoje pelo Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural de Mumbuca (CDRM), primeira organização estabelecida no quilombo na década de 1970.

Além da Terra da Santa, resta aos mumbuqueiros outra terra coletiva chamada Terra dos Herdeiros, formada por pequenas porções de terra que não foram alienadas e nem doadas pra Santa. A Terra dos Herdeiros, localizada na Escuta, é ocupada por vários moradores seguindo a lógica da terra necessária ao trabalho e o espírito de grupo (LIMA et al, 2007).

3.1.3.2 Os agregados e os amigos.

Outra forma de acesso à terra pelos quilombolas é como agregado de alguma fazenda, dentro ou fora do território. Diferentemente da relação convencional de agrego, em que há a troca de terra por produto de trabalho, em Mumbuca existe um outro tipo de relação, mais configurada pelo acesso à terra em si, sem a obrigatoriedade de pagamento pela cessão da área. Em Mumbuca, o agregado é aquele que mora e produz na fazenda, porém não trabalha diretamente para o fazendeiro, que apenas cede uma área de terra para o agregado plantar. O agregado não é obrigado a dividir a produção com o fazendeiro, mas oferece algum produto em retribuição, como um agrado, um presente. Esse arranjo não configura uma relação formal de trabalho, mas uma troca informal baseada no que consideram confiança mútua. Já a amizade é uma variação da agregação, em que o fazendeiro cede uma área para o agricultor plantar, mas esse não mora na fazenda, só utiliza a área cedida para produzir (LIMA et al, 2007).

Um número cada vez menor de quilombolas ainda trabalha como agregados em terras de fazendeiros. Ainda assim, trata-se atualmente de uma situação temporária, haja vista que os fazendeiros cedem as áreas por pouco tempo e exigem que os quilombolas entreguem a terra preparada para a pecuária, conforme ilustra o depoimento abaixo.

Hoje são muito poucos os quilombolas que trabalham nas terras dos fazendeiros, porque o fazendeiro dá ao cara pra trabalhar, mas é só dois anos. Porque tem uma área de mato que ele quer desmatar pra fazer manga, daí ele fala pra pessoa: - Eu dou pra você trabalhar por dois anos. Aí a pessoa trabalha e entrega depois de dois anos só com o capim (GF 1).

Essa mudança de comportamento dos fazendeiros, que tendem a não mais ceder as terras aos quilombolas, e ainda exigem o plantio do pasto antes de deixarem a fazenda, também é expressa na fala a seguir, que faz uma comparação dos tempos de amplo acesso ao território com os dias de hoje.

Eu saí daqui pra estudar com 14 anos. Lembro que agente mexia com muita lavoura, plantava muito arroz, por aqui tudo. Hoje ninguém vê isso mais. Quantas vezes saía daqui com uma cesta de comida e ia plantar feijão nesses mundo. Levava comida pro pessoal que tava lá o dia todo trabalhando. Hoje ninguém consegue sair pra fora pra plantar feijão! As terras diminuíram e os fazendeiro não querem dar. E quando chegam a dar, você tem que fazer as roças e tem que empastar pra eles (GF 2).

Nessa dinâmica, os quilombolas, em busca de terras para cultivar suas roças, acabam servindo de mão de obra para os fazendeiros, que pretendem desmatar e ampliar suas pastagens. Desse modo, contribuem para a redução de áreas agricultáveis em seu próprio território ancestral, em função da degradação provocada pela monocultura de braquiária. Embora, a princípio, nessa relação diferenciada de agregação e amizade, o quilombola fique desonerado do pagamento pelo uso da terra do fazendeiro, ao final ele se vê obrigado a pagar uma espécie de dívida, por meio do trabalho gratuito de transformar a roça em pasto. Estabelece-se, então, uma relação perversa entre fazendeiro e quilombola, assim qualificada nas palavras de um participante da pesquisa: “A escravidão aí, né!? Ólha o trabalho escravo aí até hoje, em pleno século XXI” (GF 1).

Para além do contexto da Mumbuca, a participação da figura do agregado convencional nas fazendas vem diminuindo desde a década de 1960 em todo o Brasil, em consequência de outra política pública. Trata-se do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR)¹⁴⁵, que estendeu os direitos sociais aos trabalhadores rurais. Com a vigência da nova Lei, muitos fazendeiros preferiram dispensar os agregados a arcar com os benefícios a que os trabalhadores passaram a ter direito (LIMA et al, 2007).

3.1.4 A roça sem terra

A perda do território para os fazendeiros acarretou sérias implicações para a agricultura do Quilombo da Mumbuca. Conforme já mencionado, o sistema agrícola mumbuqueiro se baseia na prática da coivara, ou agricultura itinerante. Nesse sistema, uma área de roça é cultivada por um período e depois deixada em pousio, ou descanso, para recomposição dos

¹⁴⁵Instituído pela Lei n.º 4214/1963.

nutrientes por meio do próprio crescimento da vegetação no local. Enquanto essa terra descansa, outra área de roça é aberta em uma capoeira, que permaneceu em pousio por certo tempo, ou eventualmente em área nova de mata. Inicia-se, assim, um novo ciclo de cultivo, descanso e rodízio de áreas, até que se possa voltar à área que foi roçada inicialmente.

Com a perda do território, a maior parte da atividade agrícola do quilombo se concentrou na Terra da Santa, uma das poucas áreas que restaram sob domínio dos quilombolas. Com extensão de aproximadamente 230 hectares, a área é insuficiente para o adequado rodízio das roças. Não havendo áreas disponíveis para o itinerário dos cultivos, os agricultores são forçados a continuar plantando na mesma área por mais tempo, reduzindo o tempo de pousio, ou até mesmo não promovendo o descanso da terra. Conseqüentemente, a recomposição dos nutrientes do solo fica comprometida e a terra perde fertilidade, ficando menos produtiva; ou, como dizem, a terra fica cansada. É isso que parece ter ocorrido com a Terra da Santa. As falas a seguir ilustram esse processo.

Quando os herdeiros foram vendendo, os fazendeiros deixavam eles lá só o tempo que eles queriam. Depois, quando não queria mais, tirava a pessoa, e a pessoa tinha que vir pra cá. Hoje, o pessoal que tava espalhado, embolou tudo num lugar só. E como doaram esses 230 hectares pra Santa Padroeira, o pessoal foi trabalhando só nessa área pequena, e essa área cansou. E hoje piorou mais a situação porque as terras em volta têm dono, e os fazendeiros não querem ninguém mais trabalhando (GF1).

Em função do domínio das terras pelos fazendeiros, que não querem mais ceder as áreas para o uso dos quilombolas, não há áreas disponíveis para o rodízio das roças. A terra está exaurida a ponto de prejudicar até a produção de mandioca, que é uma planta forte, pouco exigente em fertilidade do solo, conforme exemplificado na fala abaixo:

A quantidade de gente que tem morando aqui dentro, tem hora que num tem nem onde plantar um feijão, num tem onde botar uma roça. Há muito tempo que tá trabalhando na Terra da Santa. A terra tá tão cansada que às vezes é difícil até pra dar mandioca. (GF1)

A baixa produção da mandioca, em função do cansaço da terra, leva muitas pessoas a desistir da atividade.

Porque a terra tem mais de 100 anos que o pessoal vem trabalhando. Às vezes hoje você planta maniva e você espera dois anos e meio, três anos e ela tá fininha. Então o pessoal desistiu, não planta mais (EV19).

Enquanto muitas famílias quilombolas compartilham poucos hectares de terra cansada, muitos hectares de terra descansada estão nas mãos dos fazendeiros, que deram muito pouco ou quase nada, em troca de quase toda a terra do quilombo.

Todo mundo trabalha nessa terra, aqui em cima, na terra que sobrou e ela tá cansada. As terras que agente tinha os mais velhos trocaram a troco de nada, né?! Trocaram com os fazendeiros e eles que tomam conta. Eles que estão com as terras boas hoje. (GF2)

No mesmo sentido segue o depoimento abaixo, que além de anunciar a insuficiência da área de cultivo e da produção, manifesta a consciência da diferença entre o território atualmente disponível aos quilombolas e o território que lhes é de direito:

A área de cultivo é insuficiente. Onde mais se cultivava aqui é a Terra da Santa e ela é pouca e tem muitas famílias pra sobreviver nela. Os mais antigos trabalhavam já há tantos anos nessa terra. Hoje a produção é insuficiente nesse território que agente tá vivendo no dia a dia. Mas no território geral tem muita terra boa ainda, mas tá com os fazendeiros. (GF2)

A expressão "território geral" se refere à área correspondente à propriedade adquirida pelo fundador do quilombo, José Cláudio, em 1862. A insuficiência da produção, decorrente da indisponibilidade de terras para reprodução do sistema agrícola tradicional, desanima não só os adultos, mas também compromete a permanência dos jovens na atividade agrícola.

3.1.4.1 O êxodo dos jovens da Mumbuca

A perda da maior parte do território afeta a continuidade das práticas agrícolas também em função do êxodo dos jovens. Não há espaço para os novos agricultores estabelecerem suas roças no interior do quilombo. Assim sendo, eles buscam outras alternativas de vida nas cidades. “Jovem de 25, 30 anos vai fazer aqui o que na Mumbuca? Vai viver de que? Vão ó, embora!”, nas palavras de um agricultor, pai de família.

A limitação de acesso à terra impede a reprodução da cultura no seio familiar, já que os filhos não podem continuar o ofício dos pais.

Na verdade, é a questão da posse da terra que faz com que a própria juventude vá embora. Antigamente, jovem ficava na comunidade. Porque? Porque os pais tinham liberdade de fazer a roça, o filho tinha liberdade de fazer também. Hoje o pai não tem! Se o pai não tem, a dificuldade já começa dentro de casa. Como que o filho vai fazer a roça também? Não tem jeito! A questão tá na terra! (GF1).

Além da falta de terra para plantar, outras razões são levantadas para explicar a saída dos jovens do território. Alguns depoimentos apontam falhas na transmissão dos conhecimentos do ofício de agricultor para as novas gerações, o que influenciaria no recrutamento dos jovens agricultores. Outro ponto mencionado é a mudança do perfil dos jovens, que não querem seguir

os antigos e trabalhar na roça. Segundo os depoentes, depois que o jovem sai do quilombo, dificilmente ele retorna. Ao chegar na cidade, ele tem contato com um modo de vida muito diferente do que está acostumado, o que dificulta uma readaptação ao mundo rural.

Segundo os participantes da pesquisa, outro fator que exerce significativa influência sobre as escolhas dos jovens é a política educacional. Apontam a necessidade de instalação de escolas de 5^a a 8^a série dentro do quilombo¹⁴⁶ e que ofereçam educação diferenciada, de acordo com a realidade quilombola.

O quilombo tem que ter uma educação escolar de acordo com a cultura quilombola. E não é! Queremos um quilombo em que os quilombolas sejam conscientes, para lutar por seus direitos. Por que a política pública vem através da consciência do próprio quilombola. Se o quilombola não for consciente pra ir atrás das políticas públicas elas também não vêm. A falta da consciência dos quilombolas vem justamente do tipo de ensino nos quilombos. Se for um ensino de acordo com o urbanismo, de quem vive nas áreas urbanas, o povo quilombola não vai ter consciência do que é quilombo. Isso atrapalha muito. Tudo vem da educação. Educação é um ponto central (GF4).

De fato, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica¹⁴⁷ constitui um importante instrumento de política pública de valorização da história, identidade, cultura, trabalho e territorialidade, podendo contribuir para a diminuição do êxodo rural de jovens e para a busca das políticas públicas para Mumbuca.

3.1.5 A chegada das primeiras políticas públicas em Mumbuca

Embora ainda carente de apoio do poder público em várias áreas, algumas políticas pouco a pouco foram chegando em Mumbuca ao longo de sua história, beneficiando os moradores do quilombo e contribuindo para o desenvolvimento das práticas agrícolas, conforme recorda um agricultor:

As pessoas moravam aqui isoladas. Há uns 10 anos atrás apareceu pra nós a energia. Então já foi um passo importante. E a estrada também. De primeiro agente não tinha nem como sair pra cidade, a gente ia tocando animal, era com jumento, pra carregar a produção pra cidade. Passado uns tempos, Deus ajudou que o município foi melhorando, colocou uma caçamba, um caminhão, aí já mudou. Tem os ônibus também que aparece na linha. Então, já deu uma melhorada pra nós. O que tá faltando mesmo é essa terra tão esperada. (GF1)

As lembranças dos tempos em que não havia estrada ainda estão vivas entre as mulheres, que relatam as dificuldades de ir pra cidade. “Nós ia de pé, levando a carga na cabeça, embornal

¹⁴⁶ Atualmente existem apenas duas escolas de 1^a a 4^a série.

¹⁴⁷ Instituídas por meio da Resolução MEC n.º 08, de 20 de novembro de 2012.

dum lado, menino escanchado do outro. Antes não tinha a rodagem¹⁴⁸, era só uns carrerinho que ia até o rio Jequitinhonha. De lá pegava o escalé¹⁴⁹ e atravessava”.

Segundo as recordações dos mumbuqueiros, a estrada foi construída em 1979, mas os caminhões da Prefeitura só teriam começado a atender a comunidade no transporte da produção para a cidade entre 1986 e 1989. Ou seja, mesmo após a abertura da estrada, os quilombolas continuaram transportando os produtos agrícolas em lombo de animal e em trouxas nas cabeças por pelo menos sete anos. Em 1983, a Igreja construiu a caixa d'água e instalou o encanamento da nascente até as casas em Laranjeiras.

A primeira rede de energia elétrica, a rede principal de Jequitinhonha, chegou no quilombo em 1987. Porém ela só atendia a Vila de Laranjeiras. Em 2003, houve uma ampliação da distribuição, que levou a energia até o Projeto de Assentamento (PA) Para-Terra, vizinho ao território. Em 2010 teve uma nova ampliação, contemplando todos os moradores do quilombo. Quanto ao Posto de Saúde, os mumbuqueiros lembram que ele foi estruturado após o processo de reconhecimento da identidade quilombola. Anteriormente, havia apenas um Ponto de Atendimento, que consistia em uma casa onde se hospedava o médico durante os períodos de visita à comunidade.

Ainda que o quilombo de Mumbuca seja atendido minimamente por políticas sociais básicas como saúde, educação e transporte, a falta de acesso à terra é mencionada de forma recorrente. De fato, a garantia do território constitui a política pública mais importante e demandada pelo quilombo. Entretanto, uma outra política de impacto territorial chegou primeiro na comunidade.

3.2 A RESERVA BIOLÓGICA DA MATA ESCURA

A exuberância da Mata Escura em meio ao Semiárido mineiro, despertou a atenção dos ambientalistas que agiram rápido para proteger um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica em bom estado de conservação do Brasil. Em um período de aproximadamente cinco anos, da descoberta da área até a decretação da unidade de conservação, foram propostas quatro categorias de manejo diferentes, partindo da mais flexível à mais restritiva delas. O processo se inicia com a proposta de uma Área de Proteção Especial (APE) (*sic*) de 20 mil hectares e termina com uma Reserva Biológica (REBIO) de 50 mil ha.

¹⁴⁸ O termo rodagem é utilizado para se referir à estrada de terra.

¹⁴⁹ Escalé é uma canoa a remo escavada num tronco de árvore.

A iniciativa para criação de uma unidade de conservação na região nordeste de Minas Gerais partiu da esfera estadual. Conforme dados processuais, em 1998 o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Biodiversitas¹⁵⁰, realizaram o Workshop Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade em Minas Gerais. Como resultado desse trabalho, foi lançada a publicação Biodiversidade em Minas Gerais: um Atlas para sua Conservação. O documento indicou várias regiões como áreas potenciais para conservação da biodiversidade no Estado e foi reconhecido pelo Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM) como instrumento norteador para a formulação das políticas estaduais de conservação da biodiversidade¹⁵¹.

A partir de então, o Governo de Minas Gerais iniciou um levantamento das áreas indicadas no Atlas como prioritárias para conservação, dentre elas o nordeste de Minas Gerais, uma das poucas regiões do Estado que ainda possuíam fragmentos de Mata Atlântica, segundo ecossistema mais ameaçado do mundo e um dos 35 *hotspots* de biodiversidade¹⁵² do planeta. Em 1999 e 2000 o IEF realizou expedições à região do Baixo Jequitinhonha para identificação e caracterização de áreas de mata que abrigassem significativa biodiversidade. Foi então que identificaram no município de Jequitinhonha, a Mata Escura, uma área florestal com cinco mil hectares de mata contínua, em excelente estado de conservação, abrigando importante manancial hídrico da região, além de diversas espécies animais ameaçadas de extinção, com destaque para o miquiqui-do-norte (*Brachyteles hypoxanthus*), maior primata das Américas, criticamente ameaçado de extinção em nível mundial, incluído na lista das 25 espécies de primatas mais ameaçadas de extinção do planeta, o que confirmou a importância da área para conservação da biodiversidade.

A proposta preliminar elaborada pelo IEF se referia à criação de uma Área de Proteção Especial (APE), categoria não prevista na lei no SNUC, com aproximadamente 20 mil hectares. Com o desenvolver do processo, a proposta evoluiu para criação de um Parque Estadual. Tal proposição contava com o apoio do poder público municipal. Consta no processo manifestação¹⁵³ da Prefeitura de Jequitinhonha, endereçada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por meio da qual o Prefeito solicita a criação de um Parque Estadual no município,

¹⁵⁰ Organização não-governamental que promove ações técnico-científicas voltadas a conservação da biodiversidade.

¹⁵¹ Por meio da Deliberação Normativa n.º 55, de 13 de junho de 2002.

¹⁵² *Hotspots* de biodiversidade são regiões de grande riqueza biológica que estão extremamente ameaçadas, conforme definição do MMA. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/gloss%C3%A1rio.html>>.

¹⁵³ Ofício n.º 119/2001, datada em 17/04/2001.

com vistas a garantir água de boa qualidade para a população, além da preservação do meio ambiente e da fauna em extinção.

O MMA, por sua vez, promoveu a realização de um estudo intitulado Biodiversidade Brasileira - Avaliação e Identificação de Áreas Prioritárias para Conservação, Utilização e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira, em que a região de Jequitinhonha foi considerada de Extrema Importância Biológica em relação às Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e dos Campos Sulinos. Devido a importância da região, a Mata Escura foi considerada pelo IBAMA, então órgão gestor das UCs federais, como prioridade para implantação de uma unidade de conservação. E assim, a condução do processo de criação da pretendida unidade passou da esfera estadual para a esfera federal. Os trâmites também foram impulsionados por uma Ação Popular¹⁵⁴ movida no contexto da implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itapebi, que resultou na assinatura de um Termo de Acordo que incluiu dentre as medidas de compensação ambiental do empreendimento a criação de uma unidade de conservação de proteção integral na região.

Em novembro de 2002, o IBAMA abriu processo para criação do Parque Nacional da Mata Escura, onde consta a proposta técnica para criação da Unidade, datada de agosto de 2002. Para elaboração dessa proposta foram realizadas campanhas de campo para caracterização geral dos ecossistemas, em nível de paisagem, enfatizando as tipologias vegetais presentes, o grau de conservação desses ambientes e aspectos da fauna de mamíferos e aves. Os estudos revelaram um ambiente de extrema importância para conservação da biodiversidade. Com variedade de solos e relevos, a área apresenta uma diversidade de paisagens e tipologias vegetais, associada à riqueza e exuberância da fauna, com espécies endêmicas¹⁵⁵ e em vários níveis de ameaça de extinção. A diversidade de espécies encontrada é influenciada também pelo fato da área se localizar em um ecótono¹⁵⁶, na interseção entre Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, reunindo espécies que ocorrem nos três biomas. Além disso, a Mata Escura é bem servida de água com muitas nascentes e cerca de 40 córregos perenes, constituindo-se no maior manancial hídrico de Jequitinhonha.

Conforme o texto da proposta de criação da Unidade, os principais aspectos considerados para definição da UC foram os biológicos, com menor ênfase na observância dos

¹⁵⁴Ação movida pelo ambientalista Mário Werneck com objetivo de estabelecer medidas de conciliação de interesses sociais e ambientais em função da UHE, localizada no município de Salto da Divisa-MG, no rio Jequitinhonha. O Acordo foi assinado em 2002 pelo autor da ação, IBAMA e ITABEPI Geração de Energia S/A, com a interveniência do MPF.

¹⁵⁵Que ocorrem exclusivamente em determinada região.

¹⁵⁶Áreas de contato e transição entre diferentes ambientes.

aspectos físicos e antrópicos. A rica biodiversidade, a presença de espécies ameaçadas de extinção, a diversidade e a grande extensão de ambientes naturais em bom estado de conservação foram os fatores definidores da conformação da unidade de conservação. Ainda assim, a proposta elaborada considerou a existência das atividades agropecuárias mais significativas da região, e cuidou de não incluir nos limites da UC a área de concentração das casas e principais instalações da Comunidade Laranjeiras, maior aglomerado populacional do Quilombo da Mumbuca, embora tenha abarcado grande parte do território de uso da comunidade.

A justificativa para a categoria de Parque Nacional baseou-se nos atributos de beleza cênica, associados à importância biológica dos ecossistemas presentes. Destacou-se a exuberância da paisagem montanhosa e das praias do rio Jequitinhonha, o que conferiria potencial para a visitação pública, sendo que o uso das praias estaria condicionado ao saneamento das águas do rio, com tratamento de esgotos da cidade de Jequitinhonha.

Conforme consta dos autos do processo, a consulta pública para a criação do Parque Nacional da Mata Escura foi realizada no período de 14 de novembro a 9 de dezembro de 2002, pela internet, após a publicação do Aviso de Consulta Pública no Diário Oficial da União. No período foram recebidas 25 mensagens eletrônicas, todas favoráveis à criação do Parque, com apenas uma sugestão de criação de uma Reserva Biológica ou Estação Ecológica na região.

Após análises internas, ocorreram modificações na proposta inicial para criação dessa UC. Por meio de Nota Técnica, foram apresentados elementos técnicos para a mudança da categoria de Parque Nacional para Reserva Biológica com a alegação de que a área não apresenta relevantes atributos cênicos e áreas de interesse para exploração turística. A Nota destaca o fato do rio Jequitinhonha estar poluído, impedindo atividades de lazer nesse ambiente. Acrescenta também a ocorrência de muitas espécies ameaçadas de extinção, o que conferiria maior fragilidade à área, justificando a necessidade de implantação da unidade de conservação da categoria mais restritiva do SNUC.

Após análise jurídica pela Procuradoria Geral do IBAMA, o processo foi encaminhado para o MMA em dezembro de 2002, nos últimos dias do governo de Fernando Henrique Cardoso. Após análise da Consultoria Jurídica do MMA, o processo seguiu para a Casa Civil da Presidência da República em maio de 2003, levando à consideração do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva o projeto de Decreto para criação da REBIO. Em 05 de junho de 2003, Dia Mundial do Meio Ambiente, foi assinado o Decreto s/n.º que criou a Reserva Biológica da Mata Escura, em área aproximada de 50.890 hectares, “com os objetivos de

preservar integralmente os recursos naturais e a diversidade biológica existentes em seus limites" (BRASIL, 2003).

A criação de uma unidade de conservação da categoria mais restritiva do SNUC, sem consulta à população local, baseada em estudos técnicos de caráter essencialmente biológico, sem a devida consideração aos aspectos sociais da região, desencadeou alguns efeitos inesperados.

3.2.1 A chegada da REBIO e seus efeitos colaterais

Para alguns quilombolas que souberam da notícia pelos jornais, a Reserva aconteceu assim:

Eu tava em Jequitinhonha, nós lá sentado na porta do mercado, e tinha um jornalzinho onde era aquela funerária, perto da Jequitipão, era lá que colocavam todos os jornais, aí o pessoal falou: - Ô gente! Tem um negócio aí, que aconteceu uma Reserva. A Reserva Biológica da Mata Escura! E agente ouvia muito os antigos falarem da Mata Escura aqui em cima, meu pai, meus tios, era onde eles caçavam, tinha as cacimbas. Eles tudo falavam na Mata Escura. Aí nós levantamos e fomos lá, olhamos o jornal, ele leu, eu li. E a Mata Escura era a Mumbuca! Aí eu fiquei sem saber se essa coisa era boa pra nós ou se era ruim. Aí eu pensei: -Deve ser uma coisa muito boa que tá vindo pra gente! (risos) Mas eu pensei que era um projeto que tava vindo pra desenvolver a comunidade (GF 1)

O relato acima evidencia o desconhecimento da comunidade local em relação ao processo de criação da Reserva no município; assim como em relação ao que vem a ser uma reserva biológica, já que suscitou a ideia de um projeto para o desenvolvimento da comunidade. Demonstra também a imediata identificação da Mata Escura enquanto parte do território da Mumbuca, onde haviam cacimbas e seus ancestrais caçavam.

Passada a surpresa inicial com a criação da "Rébi", como chamada por alguns mumbuqueiros, outra política pública instituída no mesmo ano causou transformações na vida do Quilombo.

Aí depois desse Decreto da Reserva, o Lula assinou o Decreto das comunidades quilombolas. Eu tava em Jequitinhonha, quando uma mulher de Brasília me liga, da Fundação Cultural Palmares. Ela tava vindo pra Mumbuca porque aqui era um quilombo e tinha acontecido a Reserva. Aí que ela veio e explicou pra gente do quilombo e da sobreposição da Reserva com o quilombo. Aí depois teve umas políticas que foram chegando (GF 1).

Em 20 de novembro de 2003, dia da Consciência Negra, foi assinado o Decreto n.º 4887/2003, que estabeleceu os procedimentos para identificação e titulação dos territórios quilombolas. A confluência das duas políticas trouxe à tona as origens e a identidade da

comunidade. Embora alguns membros do quilombo conhecessem a história do grupo e soubesse que a comunidade era remanescente de um quilombo, não havia plena consciência da importância dessa história e dos desdobramentos decorrentes do reconhecimento dessa identidade.

Agente morava aqui mas não sabia da identificação da gente. Quando foi na época do Frei Adalberto, vinham as missões populares pra cá, era um povo de fora, de Belo Horizonte. Aí conversando com eles sobre a realidade nossa, um rapaz falou pra nós: - É ...! Vocês não sabem as suas histórias. Aqui é um quilombo! E agente não sabia o quê que era quilombo. Daí que ele foi explicar pra gente o que era um quilombo. Eles foram embora e eu fiquei com aquilo na cabeça. Pensava naquilo mas não importava, não! (GF 1).

No entanto, a criação da REBIO Mata Escura representou uma nova ameaça de expropriação para os moradores da Mumbuca. Diante da possibilidade de serem realocados, os quilombolas foram em busca do direito de permanecerem no território ancestral que ocupavam há mais de 140 anos, desencadeando o processo de oficialização de seu autorreconhecimento enquanto comunidade remanescente de quilombo e o requerimento da titulação do território quilombola.

Dessa forma, a criação da REBIO funcionou como um catalisador do reconhecimento identitário, que já vinha sendo elaborado pelo grupo há mais de década, com apoio de membros da Igreja Católica, resultando em um fortalecimento político e organizacional desse coletivo étnico. Conhecendo então seus direitos e munidos das devidas orientações, a comunidade demandou oficialmente o reconhecimento de sua identidade e de seu território. A Certidão de Autodeclaração¹⁵⁷ como comunidade remanescente de quilombo foi expedida pela Fundação Palmares em 2004; e em 2005, o INCRA deu início aos trabalhos para a titulação do território quilombola. Em 2007 foi elaborado o Relatório Antropológico, e em 2009 o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território foi publicado no Diário Oficial da União, propondo a titulação de 8.248 hectares em nome da Associação Comunitária de Remanescentes de Quilombo de Mumbuca¹⁵⁸. Da totalidade do território ancestral identificado, aproximadamente 75% (6.185 ha) havia sido afetado pelo Decreto de criação da REBIO, seis anos antes. A área do território não sobreposta pela UC abriga as vilas, a aglomeração das casas das comunidades Laranjeiras e Cachoeira, que são as localidades mais populosas do território. As outras quatro localidades, Mumbuca, Escuta, Babilônia e Vai Quem Quer, foram abrangidas

¹⁵⁷ Em 28 de agosto de 2004, a Comunidade Mumbuca foi registrada no Livro de Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos nº 001, sob Registro n.º 086, f. 90, nos termos da Portaria FCP n.º 98/2007.

¹⁵⁸ Constituída em julho de 2007 com a atribuição principal de tratar dos assuntos referentes ao processo de titulação do território.

pela REBIO, conforme ilustra o mapa a seguir. A área de sobreposição com o território quilombola representa 12% da REBIO.

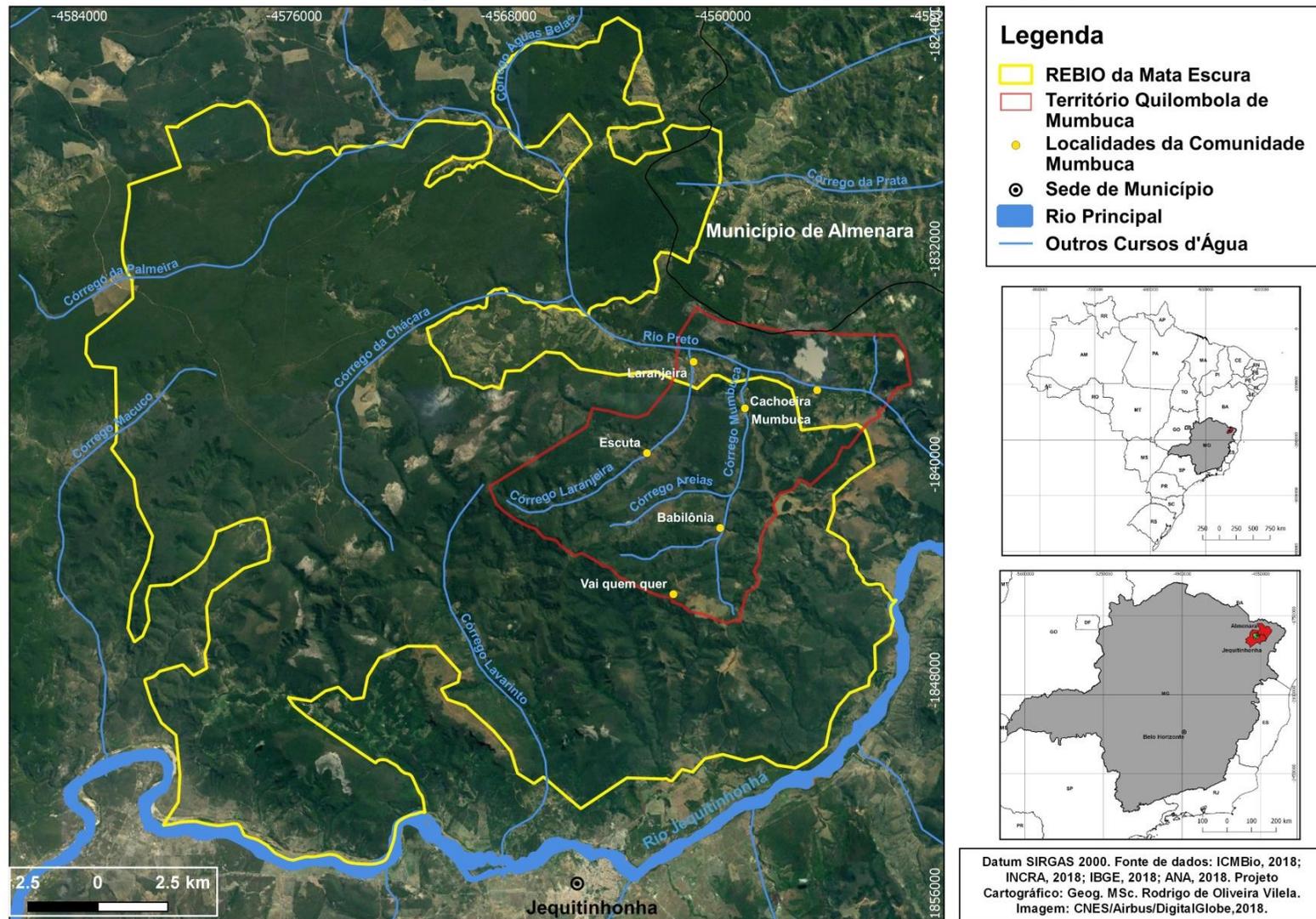


Figura 17 - Mapa das Localidades do Quilombo Mumbuca

Além do território quilombola, outras ocupações rurais foram sobrepostas pela nova unidade de conservação. Uma vez decretada a REBIO, uma mobilização de grandes proporções, desencadeada a partir de dezembro de 2003, que envolveu grandes e pequenos produtores rurais, organizações da sociedade civil, órgãos públicos locais e até a Igreja; revelou a diversidade de situações fundiárias existentes na área transformada em unidade de conservação de proteção integral. Embora a proposta técnica para criação da unidade tenha buscado evitar a inclusão de áreas com atividades agropecuárias mais significativas, os limites da Reserva incidiram sobre três Projetos de Assentamento de Reforma Agrária¹⁵⁹, várias comunidades de agricultores familiares¹⁶⁰, diversas fazendas e áreas de posse esparsamente distribuídas pela área; além do território da comunidade quilombola Mumbuca. Conforme Laudo Expedido de Identificação Fundiária¹⁶¹, elaborado em 2005, cerca de 200 famílias residiam no interior da Reserva Biológica. Quatorze escolas funcionavam na área decretada à época.

Com objetivo de favorecer a comunicação com o poder público e defender os interesses da população direta e indiretamente atingida pela criação da REBIO, entidades locais e regionais se organizaram na chamada Comissão Pró Mata Escura¹⁶². A entidade articulou agendas junto à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), Câmara dos Deputados, MMA e MDA, com realização de reuniões, debates e audiências públicas em Jequitinhonha, Belo Horizonte e Brasília.

3.2.2 As tentativas de conciliação

Em resposta à mobilização, o MMA, disposto a rediscutir os limites da REBIO para solucionar os principais conflitos e conciliar os interesses sociais e ambientais, criou um Grupo de Trabalho (GT),¹⁶³ em dezembro de 2005, com objetivo de estudar e propor

¹⁵⁹ PA Craúno, implantado pelo Governo de Minas, e os PA Brejão e Para-Terra de responsabilidade do Governo Federal.

¹⁶⁰ Araçatuba, Maranhão, Labirinto, Pagode, Lagoinha.

¹⁶¹ O levantamento preliminar da ocupação humana na área da REBIO resultou de uma parceria entre MMA e Fundação Universidade de Brasília (FUBRA).

¹⁶² Formada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG), Paróquia São Miguel e Almas, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Cáritas Diocesana de Almenara, Câmara Municipal e Prefeitura de Jequitinhonha, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA), Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Mumbuca (CCDRM) e os STTR de Jequitinhonha e Almenara.

¹⁶³ Instituído pela Portaria MMA nº 354/2005, integrado por MMA, MDA, IBAMA, SEPIR, INCRA, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais (SEMAD), IEF, Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER), Fundação Rural Mineira (Ruralminas),

soluções para a situação das comunidades residentes no interior da UC. Em subsídio aos trabalhos do GT, diversas reuniões locais e incursões a campo foram realizadas pelo IBAMA para construção da proposta de mudança de limites da REBIO, contemplando áreas de desafetação e de ampliação da unidade de conservação.

Com a criação do ICMBio¹⁶⁴, novos esforços foram empreendidos no sentido de encontrar soluções para os impasses gerados pela criação da REBIO Mata Escura. Em dezembro de 2007, o órgão solicitou à Advocacia Geral da União (AGU) a instalação de Câmaras de Conciliação¹⁶⁵ para a busca de soluções para as controvérsias geradas pelas sobreposições de várias unidades de conservação com territórios quilombolas. Em decorrência de tal solicitação, a sobreposição entre a REBIO Mata Escura e o Território da Comunidade Quilombola de Mumbuca passou a ser objeto de trabalho da AGU, juntamente com outros cinco casos de sobreposição dessa natureza¹⁶⁶. Os trabalhos da Câmara de Conciliação envolveram diversos órgãos da administração pública federal, a saber ICMBIO, INCRA, Fundação Palmares, MMA, MDA, Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República e Procuradoria Geral Federal (PGF).

Em continuidade aos esforços para solucionar os conflitos da REBIO, o ICMBIO instituiu um GT¹⁶⁷ com objetivo de avaliar os limites e sugerir alternativas para minimizar os conflitos sociais e garantir a conservação da biodiversidade na REBIO Mata Escura. Após intensos e extensos trabalhos que incluíram vistorias, levantamentos e inúmeras reuniões, o GT recomendou a alteração da categoria para Parque Nacional e a redução dos limites nas principais áreas em conflito. Após a publicação do RTID¹⁶⁸, seguiram-se as discussões sobre a abrangência da alteração de limites na área do quilombo. Após longo tempo de negociações, entre propostas e contrapropostas que incluíram desafetações total e parcial, recategorizações para APA e RESEX, sem o alcance de acordo entre as partes,

Prefeituras de Jequitinhonha e Almenara e o STTR de Jequitinhonha, sob a coordenação da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/MMA). A Portaria MMA n.º 218/2006, incluiu a FETAEMG, o Sindicato dos Produtores Rurais de Jequitinhonha e a ALMG.

¹⁶⁴ Por meio da Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007.

¹⁶⁵ A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) é uma instância vinculada a AGU que se dedica à construção de acordos entre os órgãos da administração pública, evitando, assim, a judicialização dos processos.

¹⁶⁶ Os cinco casos envolvem (i) Parque Nacional do Jaú e Território Quilombola do Tambor, (ii) Parque Nacional do Cabo Orange e Território Quilombola de Cunani, (iii) Reserva Biológica do Guaporé e Território Quilombola de Santo Antônio do Guaporé, (iv) Reserva Biológica do Rio Trombetas e Floresta Nacional de Saracá-Taquera e territórios Alto Trombetas I e Alto Trombetas II, e (v) Parques Nacionais dos Aparados da Serra e da Serra Geral e Território Quilombola de São Roque. Para mais informações ver Chacpe (2014).

¹⁶⁷ Portaria n.º 397/2008.

¹⁶⁸ DOU de 05 de agosto de 2009, seção 3, p. 116 e 117.

o processo conciliatório foi sobrestado pela CCAF em 2011, com recomendação de encaminhamento do caso à Civil da Presidência da República para solução política do impasse.

Nesse mesmo ano de 2011, os conflitos agrários envolvendo sobreposições entre unidades de conservação e áreas de uso produtivo da agricultura familiar e de extrativismo passaram a compor a pauta de reivindicações do Grito da Terra¹⁶⁹. Atendendo à demanda da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o MDA instituiu um GT para analisar os casos e construir soluções negociadas entre governo e movimento social. Dentre as demandas apresentadas, a resolução do caso da REBIO Mata Escura foi definida como prioridade, o que motivou a realização de uma série de reuniões em Jequitinhonha em outubro do mesmo ano. O objetivo da rodada de encontros¹⁷⁰ foi apresentar e debater a proposta de mudança de limites e categoria da UC, além de discutir uma minuta de TC para o estabelecimento de um acordo de convivência. Na ocasião, o ICMBio, ciente da necessidade de avançar nas negociações para alcançar uma solução, apresentou a proposta de desafetação de toda a área sobreposta ao território quilombola.

Visando dar efetividade à proposta apresentada, o setor técnico competente do ICMBio elaborou minuta de PL para as devidas análises e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional. No entanto, mesmo após manifestação jurídica favorável ao prosseguimento do feito, o órgão recuou, alegando a necessidade de ajustes técnicos na proposta, não dando continuidade ao processo.

Paralelamente, os processos conciliatórios foram retomados pela CCAF em 2013, mediante manifestação do INCRA quanto ao interesse em dar continuidade às tratativas. Nessa nova fase, os casos passaram a ser tratados em bloco, e não mais separadamente. No entanto, após novas tentativas de acordo, não houve entendimento entre os órgãos quanto ao conjunto das propostas para os seis casos, o que levou ao encerramento das tratativas no âmbito da AGU.

¹⁶⁹ Mobilização de nível nacional organizada pela CONTAG que reúne anualmente em Brasília representantes dos STTRs e das Federações dos Trabalhadores na Agricultura - FETAGs de todo o país, e demais movimentos camponeses.

¹⁷⁰ O escopo das cinco reuniões incluiu não só o quilombo, mas também os Projetos de Assentamento e as demais comunidades e ocupações. Participaram representantes do ICMBio, INCRA, Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Agricultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), EMATER, Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), Polícia Militar de Meio Ambiente, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato dos Produtores Rurais, FETAEMG, Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais (N'Golo), Associação Comunitária de Remanescentes de Quilombo de Mumbuca, Comissão Pró Mata Escura e Cáritas Diocesana.

Ao longo do período de negociações no âmbito da CCAF, o MPF fez diversas diligências, instaurou inquéritos, expediu recomendações, no sentido de pressionar os órgãos para maior agilidade na celebração dos acordos, de modo a evitar o comprometimento da implementação de políticas públicas voltadas à materialização de direitos fundamentais. No entanto, as tentativas do MPF restaram infrutíferas. Até o encerramento desta pesquisa nenhuma unidade de conservação teve seu limite ou categoria alterados em função de sobreposição com território quilombola.

Há que se destacar o enorme esforço institucional empreendido nesse processo de negociação, com envolvimento de ampla gama de instituições públicas, das esferas federal, estadual e municipal; organizações da sociedade civil de abrangência nacional, regional e local; lideranças dos diversos grupos sociais afetados pela criação da REBIO da Mata Escura, ao longo de mais de dez anos de mobilização. Nenhuma das iniciativas pactuadas, quais sejam, a mudança de limites e categoria da REBIO e a celebração de termo de compromisso, foi implementada, levando ao descrédito das instituições. Os pactos foram desfeitos. Todo esse investimento público não logrou êxito em reverter os efeitos adversos do processo de criação da REBIO, que foi marcado por um déficit democrático e gerou um alto custo político.

Enquanto isso, entre efeitos e desfeitos, o Quilombo de Mumbuca segue praticando sua cultura, sua agricultura. Os efeitos da criação da REBIO sobre o Sistema Agrícola Tradicional de Mumbuca é assunto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – O CASO DA MATA ESCURA DA MUMBUCA: DOS EFEITOS COLATERAIS ÀS SINERGIAS ESTRATÉGICAS

Em continuação ao Estudo de Caso iniciado no Capítulo 3, trataremos neste capítulo dos efeitos da criação da REBIO sobre o Sistema Agrícola Tradicional de Mumbuca, por vezes denominado Sistema Agrícola Mumbuqueiro, bem como as demais interações entre a unidade de conservação e o quilombo observadas em campo. A criação e implementação da REBIO em sobreposição ao território da Comunidade Mumbuca implicou em alterações nos modos de vida dos mumbuqueiros. A imposição de regras externas distintas das regras de uso existentes na comunidade causou prejuízos à continuidade de práticas agrícolas e extrativistas tradicionais, além de comprometer a manutenção e transmissão do sistema de conhecimentos locais. Por outro lado, houve uma significativa melhora na qualidade do ambiente e uma grande mudança no destino do quilombo.

4.1 EFEITOS SOBRE O DESTINO DO SISTEMA AGRÍCOLA MUMBUQUEIRO

A partir da implementação da REBIO, o órgão gestor da UC passou a coibir o cultivo nas margens dos cursos d'água, nos brejos e nas capoeiras em estágio avançado de regeneração. Tais restrições derivam da legislação referente à proteção da vegetação nativa, instituída pelo Código Florestal¹⁷¹ e pela Lei da Mata Atlântica,¹⁷² sendo que o fato da área ser uma unidade de conservação configura um agravante nas penalidades.

As palavras a seguir ilustram um reflexo da aplicação da legislação no modo tradicional de fazer as roças do quilombo.

Antigamente era o seguinte, agente cortava uma roça e trabaiava nela alí cinco, seis anos. Depois tinha a possibilidade de cortar outra roça em outro local pra aquela alí ocê deixar descansar. Então a pessoa trabaiava talvez a vida toda num lugar e a terra num cansava! Só que hoje agente é obrigado a ficar cultivando alí naquele mesmo lugar! Porque ocê num pode cortar um pau! Talvez se ocê corta um hectare de terra pro cê fazer uma roça, conforme a árvore que ocê cortar, a multa que ocê toma num compensa nem a roça! A pessoa num vai arriscar com isso!E todo mundo vê a riqueza que agente tem de mata aqui, quem passa vê e todo mundo sabe disso no Jequitinhonha. Mas se tem uma riqueza dessa aqui é porque nunca meteu um trator aqui dentro, era só na foice, no machado, com facão, fazendo suas roça, cavacando de enxada

¹⁷¹ Lei n.º 12.651/2012, que substituiu a Lei n.º 4.771/1965, vigente à época da criação da REBIO. Delimita as áreas de preservação permanente em faixas marginais aos cursos d'água, dentre outros.

¹⁷² Lei n.º 11.428/2006, estabelece as condições para corte, supressão e exploração da vegetação no bioma Mata Atlântica.

pra poder plantar. Mas hoje nem isso agente pode fazer! Infelizmente hoje tem hora que num é nem só o jovem que vai embora. Hoje vai muito pai de família. Porque? Vai trabaiano numa terra, vai trabaiano, vai indo a terra num dá mais nada. Ocê num pode cortar um pau, num pode cortar uma roça em outro lugar! Infelizmente tem hora que é isso que faz as pessoa sair. (GF 1)

No depoimento acima, o agricultor expressa a essência do funcionamento da agricultura itinerante, com o rodízio das áreas de roça e a sucessão entre plantio e pousio, de modo que a agricultura se sustenta ao longo do tempo sem esgotar os nutrientes da terra. Destaca também o uso de ferramentas rudimentares, em contraposição à mecanização da agricultura, o que reflete na conservação das matas. Por outro lado, as restrições e penalidades impostas pela legislação ambiental são apontadas como um impedimento à realização do rodízio das roças, e conseqüentemente do pousio, contribuindo para a degradação da terra e a queda na produção, provocando o desânimo do agricultor e o abandono da atividade.

Para Steward e Lima (2017), o impedimento de uso das capoeiras mais avançadas e da abertura de novas áreas de mata interferiu no ciclo de regeneração das capoeiras (arrancador, capoeira e capoeirão), encurtando o período de descanso que era de cinco a dez anos para menos de quatro anos. A consequência foi a rápida degradação do solo com diminuição da produtividade de mandioca (STEWART; LIMA, 2017).

A aplicação da legislação pelo órgão gestor da REBIO acarretou dificuldades também para o plantio dos alimentos de consumo nas áreas úmidas. Nas palavras do participante: “Até a horta também. Às vezes tem aquele espaço bom alí na beira do córrego que a terra é boa, mas não pode mexer porque é beira de córrego” (GF 2). Em função do impedimento de plantar nas áreas brejosas e beira de córregos, hoje quase não se planta arroz no quilombo. Impedidos de plantar, os quilombolas são obrigados a comprar o produto no mercado, o que incorre na perda da autonomia e segurança alimentar. Apenas um agricultor ainda planta um *chiqueirinho* de arroz, aproveitando a água encanada que vai pro seu quintal. As mulheres lamentam o fato de muitos jovens da Mumbuca nunca terem visto uma plantação de arroz, não conhecerem o que a comunidade produzia, de que forma produzia e a qualidade dos alimentos que comia, constituindo, na visão delas, a perda de mais uma tradição que não está sendo transmitida para as novas gerações. Lembrando que o arroz é um alimento básico na África Central e foi trazido para o Brasil ainda no tempo da escravidão (CARNEY & VOEKS, 2003).

Além do manejo agrícola, as práticas extrativistas também sofreram restrições após a criação da REBIO. Em outros tempos, madeira, barro, palha, cipó-de-alho, taquara,

plantas medicinais, espécies alimentícias silvestres como maracujá selvagem, coquinho, palmito, dentre outros, eram amplamente utilizadas pelos mumbuqueiros para construção de casas, fabricação de vassouras, produção de cestas, balaios, peneiras, sabão, óleo dentre outras utilidades. Ao longo dos anos, os quilombolas foram deixando as práticas extrativistas tradicionais em função da paulatina substituição dos produtos manufaturados na comunidade por mercadorias industrializados, o que já vinha concorrendo para a diminuição do extrativismo. Após a criação da REBIO as práticas extrativistas que ainda restavam foram proibidas, contribuindo, portanto, para a quase extinção da atividade. Com isso, as práticas tradicionais relacionadas a confecção de cestas, vassouras, peneiras, dentre outros, bem como a venda desses produtos ficaram prejudicadas (LIMA et al, 2007, STEWARD; LIMA, 2017).

Poucas pessoas no quilombo ainda detêm o conhecimento da técnica de fabricação dos cestos e peneiras. A insegurança quanto à coleta da matéria prima na mata contribui para que a atividade deixe de ser reproduzida, conforme se depreende da fala a seguir.

A falta de informação faz com que as pessoas deixem de fazer coisas por medo de multas. Não sabem bem as regras. Mesmo com dificuldade, ainda tem gente na comunidade que faz vassoura, peneira e balaio, mas normalmente são os velhos e o ofício não está sendo transmitido pros novos. Aí, mais tradições vão se perdendo no tempo (GF 3).

Cestos, balaios e peneiras são artesanatos utilizados na agricultura quilombola e, portanto, integram o sistema agrícola tradicional. A perda do conhecimento associado à confecção desses utensílios faz parte do amplo processo de erosão cultural e ambiental que atinge todo o complexo patrimônio agroecossistêmico do Brasil.

Por outro lado, em meio à diversidade de saberes e olhares, há quem diga que a criação da REBIO não causou efeitos significativos sobre a agricultura em Mumbuca. Conforme o entendimento expresso abaixo, as questões que afligem os agricultores mumbuqueiros decorrem de outros fatores que residem essencialmente da concentração das terras nas mãos dos fazendeiros.

Eu não acho que mudou muita coisa não. No meu ponto de vista, a Reserva não atrapalhou as roças. Agente fez várias reuniões, inclusive com alguns que vieram de Brasília pra cá, e explicaram a categoria de árvores que podia roçar. E eu não vejo problema nesse ponto, porque eu entendi que se agente precisasse roçar, fazer uma roça em algum lugar, era só procurar o escritório do ICMBio, conversar, e eles iam ver se podia roçar ou não. E falou sempre que podia. Porque o pessoal aqui não procura fazer roça em lugar que tem pau muito grosso. O que eu vejo foi que o pessoal sempre ficou trabalhando onde estava e aquele lugar cansou. Aí a agricultura piorou. Não porque a Reserva dificultou. E continua a mesma coisa! A terra é do fazendeiro! Mudou um

pouco porque antes o fazendeiro tinha mais coragem de dar (a terra) pra fazer uma roça no lugar. Com a Reserva, tem fazendeiro que ficou com medo de levar multa. E não deu mais lugar. Também tem essa dificuldade. Com a Reserva, fazendeiro ficou com medo de liberar espaço (GF 1).

Segundo o entendimento acima, a criação da REBIO não impediu os agricultores de fazerem suas roças nas capoeiras, havendo inclusive interações e orientações por parte do órgão gestor da Unidade quanto às áreas passíveis de serem convertidas em áreas agrícolas. Conforme manifestado, os mumbuqueiros não costumam fazer roça em áreas de mata muito fechada, onde existem árvores com maiores diâmetros, nos levando a crer que as áreas pretendidas para fazer roça, no mais das vezes, são formadas por capoeiras em estágio inicial e médio de regeneração, sendo, portanto, permitido seu uso para fins agrícolas, conforme a Lei da Mata Atlântica. A questão que impede o cultivo itinerante e leva à exaustão das terras mumbuqueiras é a *mesma coisa* abordada anteriormente: a concentração das terras nas mãos dos fazendeiros. Nesse sentido, a existência da REBIO teria um papel indireto, influenciando o comportamento dos donos das fazendas, que, por medo de serem multados, não estariam mais dispostos a ceder áreas para agregados quilombolas.

É interessante observar essa interrelação entre REBIO, fazenda e quilombo. Considerando que os fazendeiros inseridos na área da Reserva também enfrentam limitações para a ampliação das áreas de pastagem, os quilombolas têm menores chances de estabelecerem seus plantios em áreas cedidas nas fazendas, como amigos, diminuindo assim a atividade agrícola. Lembrando que, conforme registros anteriores, os fazendeiros costumavam ceder áreas aos mumbuqueiros, por um curto período de tempo, quando estavam interessados em desmatar uma área para implantar uma manga (pasto), aproveitando-se da mão de obra gratuita dos quilombolas.

O entendimento de que não foi a REBIO que *atrapaiô*, e que a *atrapaição* é a falta da terra, que tá na mão do fazendeiro, é compartilhado por muitos agricultores. Há também entendimentos de que a criação da REBIO foi positiva para os quilombolas, pois “a sobreposição é também com o fazendeiro. Pra nós ajudou na sobreposição com os fazendeiros. Contra nós, não tem nada a ver com nós! Porque se não, os fazendeiros tava tirando nós daqui” (GF 1).

Muitos mumbuqueiros reconhecem que a criação da REBIO contribuiu para frear o avanço dos fazendeiros sobre o território do quilombo e conter a expansão da monocultura sobre as áreas florestais. “Se não fosse a REBIO taria pior. Porque como os

fazendeiros tão avançando muito na monocultura, antes na mão da REBIO do que na mão dos fazendeiro. Se tivesse na mão do fazendeiro era pior pra nós. Pelo menos tá preservando” (GF 5)¹⁷³.

Vários participantes da pesquisa se manifestaram no mesmo sentido, de que a raiz do problema está na perda do território e concentração da terra na mão dos fazendeiros, e não na instituição da REBIO. Muitos vão além, e percebem outras vantagens advindas da criação da Reserva.

Os quilombolas da Mumbuca reconhecem os benefícios da criação da UC para a manutenção dos bens naturais do quilombo, especialmente a água, a vegetação e os animais. Manifestam com satisfação que “melhorou a mata, melhorou o ar, melhorou tudo”. Dizem que “o mato agradeceu e a chuva mudou”, e que “as caças têm sossego, lá no meio do mato nada ataca elas”. Consideram que “a REBIO ajudou, porque se não é a decretação dessa Reserva aí, já teria acabado muita coisa, tipo os bichos”.

Apesar das restrições impostas, os quilombolas de Mumbuca compreendem a pertinência das regras que limitam o uso de certas áreas, em especial as porções de vegetação que protegem as águas, haja vista a importância desses bens naturais para produção agrícola e conseqüentemente para sua sobrevivência. Há uma compreensão acerca da relação entre conservação da mata e disponibilidade de água, assim como da relação de dependência dos agricultores quilombolas em relação à água. Ademais, compreendem o papel dos ancestrais na conservação das matas do quilombo que motivaram a criação da Reserva. Ou seja, compreendem a interdependência entre homem e natureza. A fala abaixo demonstra esse entendimento.

Nós queremos as duas coisas. Que todo mundo tenha a oportunidade de fazer sua roça, e queremos a preservação também. Porque nós não acostuma viver com pouca água. Na região, o lugar mais rico de água que existe é aqui dentro. Mas porque que existe a Reserva aqui hoje e existe bastante água? Porque os quilombola que ocupava aqui, de toda vida, eles sabem preservar (GF 4).¹⁷⁴

Os mumbuqueiros também percebem a melhora na relação com o órgão gestor da Unidade que “começou a ampliar e continua melhorando”, passando do medo ao respeito pelos gestores da Unidade.

Eu acho que melhorou o entendimento entre a comunidade e o ICMBio. Porque logo que decretou a Reserva o povo tinha um pensamento. Achava que ela tinha vindo pra atrapalhar. Foram muitas reuniões para conversar sobre isso. O

¹⁷³ Grupo Focal híbrido sobre perspectivas para a conservação da agrobiodiversidade.

¹⁷⁴ Grupo Focal de homens sobre perspectivas para a conservação da agrobiodiversidade.

povo tinha sempre um pé atrás. Mas melhorou muito o entendimento do povo em relação ao ICMBio e a importância da Reserva. (GF 4)

O depoimento acima demonstra a importância do diálogo para a compreensão do papel das unidades de conservação e para a construção de entendimentos que ampliem os olhares sobre os efeitos colaterais positivos da coexistência dos dois instrumentos de política pública. Um desses efeitos, já destacado no Capítulo 3, também é percebido pelos mumbuqueiros. Paradoxalmente, a criação da REBIO favoreceu a permanência da comunidade no território, pois foi a partir da ameaça de reassentamento que os quilombolas se organizaram para lutar pelo reconhecimento do quilombo.

Eu acho que se não tivesse acontecido essa Reserva aí, nós aqui nem tava reconhecido como quilombola. Porque o que fez reconhecer foi na hora que a REBIO começou, que falou que todo mundo tinha que ir embora daqui, que não podia viver ninguém aqui dentro, que aqui era só pra viver onça, criar gavião, só pra essas coisa. E aí nós começou fazer reunião e começou vim aqui os pesquisador da UFMG, da Fundação Palmares, aí é que foi descobrir que aqui era quilombo! Porque nós aqui nem sabia o que era quilombo e nem quem era quilombola não, uai! Aqui ninguém sabia não! (GF 4).

Se por um lado a criação da REBIO impulsionou o processo de reconhecimento identitário e territorial; por outro, a sobreposição entre a unidade de conservação e o território identificado obstruiu o andamento do processo de titulação. Isso porque a Portaria de Reconhecimento do território só é expedida após solucionadas as controvérsias entre os órgãos quanto às sobreposições¹⁷⁵. Consequentemente, o processo não avança para a fase das desapropriações dos fazendeiros, desintrusão do território e a disponibilização das terras aos quilombolas. Assim, o choque entre as políticas públicas impede a liberdade do quilombo, conforme as palavras a seguir.

Eu, no meu ponto de vista, foi uma coisa que bateu com a outra. Essa Rebio Mata Escura apareceu aí, de um lado. Aí com essa divulgação de um, do outro, a Rebio descobriu que tinha esse território dentro, desse lado, que era uma coisa que o pessoal antigo, os antepassados tinha esse direito. Aí foi, ta alí até hoje fazendo esse empazinamento, porque a Rebio Mata Escura joga pro INCRA, o INCRA não desata, o quilombo fica parado. Um bate com o outro, como se fosse duas bolas batendo uma na outra, bate e volta, bate e volta. Daí o quilombo fica atrasando esse desenvolvimento por causa desse impasse. O INCRA não decide. Já tá medido, tem no papel todo mundo que mora dentro, quantas hectarea que é, mas ainda não tem liberdade (GF 5).

¹⁷⁵ Ver Instrução Normativa INCRA n.º 57/2009. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2543>>.

Liberdade para cultivar a terra é o que os quilombolas esperam alcançar com a titulação do território. O mesmo que seus antepassados buscavam ao chegar no Sítio Mumbuca, 156 anos atrás.

4.2 INTERAÇÕES ENTRE POLÍTICAS PARA CONSERVAÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE

Além de efeitos colaterais, as interações entre as políticas de implementação de unidades de conservação e de reconhecimento e titulação de territórios quilombolas podem gerar sinergias benéficas à conservação da agrobiodiversidade. No contexto estudado nesta pesquisa, tanto a criação da REBIO Mata Escura quanto o reconhecimento do território da Comunidade Quilombola Mumbuca foram importantes para a manutenção do sistema agrícola tradicional, apesar das restrições impostas pela legislação ambiental.

Ao refletirem sobre esses dois instrumentos, num cenário em que nenhuma das duas políticas públicas tivessem sido implantadas no quilombo, alguns entendem que “independente de quilombo ou REBIO, o pessoal não deixa de trabalhar, porque o único sustento nosso é a roça” (GF 4). Assim, os quilombolas que permanecessem no território continuariam a trabalhar na agricultura, com fazendeiro cedendo terra ou não pra agregado (GF 4).

Tais falas nos levam a supor que sem a unidade de conservação e sem o território quilombola, os fazendeiros continuariam avançando sobre as terras da Mumbuca, e os quilombolas continuariam fazendo suas roças e servindo de mão de obra para o desmatamento e implantação das pastagens nas fazendas; perpetuando, assim, a histórica relação de exploração dos quilombolas e suas terras.

No entanto, as roças não seriam as mesmas. “Certamente muitas nascentes dessas já teriam secado, terras já teriam secado muito mais, muitas pessoas não estariam plantando variedade de coisas em um quintal, porque estaria muito mais seco. Teria menos variedade” (GF 4).

Para outros, se não existisse o território “não existia roça” e “sem a REBIO teria mais desmatamento e ia prejudicar mais na frente, no clima, nas águas. Ia prejudicar a natureza e ia acabar nos prejudicando” (GF 5).

Um conjunto mais amplo de políticas também são importantes para garantir a conservação da agrobiodiversidade e o bem-estar dos quilombolas. No entanto, a mais importante para o quilombo, também o é para a agrobiodiversidade. Como dizem os

mumbuqueiros, sem terra não tem roça! Assim, os negros da Mumbuca lutam prioritariamente para reconquistar seu território ancestral. Conforme as informações obtidas em campo e retratadas em forma de desenhos em painéis de facilitação gráfica, constantes do Apêndice H desta dissertação, os mumbuqueiros aspiram por um quilombo onde a terra seja livre, e os quilombolas tenham liberdade para usufruir da terra. Um quilombo onde todos tenham oportunidade de trabalhar e cultivar em harmonia com a natureza, com abundância de águas, matas e animais. Idealizam um quilombo onde tenham acesso à educação diferenciada, à saúde *que o ser humano merece ter*, transporte de qualidade e acesso a mercados justos. Um quilombo onde todos tenham consciência da sua história, dos seus direitos e do valor da sua cultura. Um quilombo em que as pessoas tenham paz, amor, união, amizade, liberdade, força, coragem, vida, festa, e fé em Nossa Senhora do Rosário!

Dentre tantos anseios, um se sobressai. O direito ao território para viver, o acesso à terra para plantar. É a primeira demanda, a principal política a ser efetivada. As falas abaixo expressam essa prioridade.

O quilombo que queremos tem que ser um quilombo de verdade. Um quilombo onde o povo tem direito à terra, tem a posse da terra. O quilombo que agente quer é um quilombo onde o povo tem direito de trabalhar e de preservar. Porque o povo não pode preservar no seu próprio quilombo, porque ele tá na mão do fazendeiro. E o quilombola quer preservar. Então é esse o quilombo, que o povo tenha direito de fazer e acontecer dentro do seu próprio território (GF 4).

Nota-se da fala acima que não bastam o reconhecimento e a delimitação do território, até então concluídos. Para que a política pública saia do papel e se materialize em um quilombo de verdade, os quilombolas precisam ter a posse da terra. Para tanto, o processo de titulação do território precisa ser levado a cabo. A fala também expressa a importância do domínio do território para a preservação dos seus bens naturais.

A titulação do território é necessária para que o quilombo aconteça de fato. Na fala seguinte denota-se a importância dessa política pública para a geração de oportunidades para todos, de forma equânime, dado o caráter coletivo do território quilombola.

O que eu espero é um quilombo de oportunidades. Pruquê às vezes, as coisa num acontece no meio de nós por falta de oportunidade. E aí o quilombo acontecendo eu creio em mim que as oportunidades têm mais chance de acontecer pra nós. Aí vai gerar oportunidade pra todos trabalharem. Às vezes, nós que mora aqui, às vezes ele aqui tem oportunidade, o outro alí já não tem.

E gerando o quilombo eu creio que vai ser em benefício de todos. Daí vai depender de cada um de nós, correr atrás do seu objetivo (GF 4).

Nas palavras a seguir, evidencia-se a consciência de que o território foi tomado e precisa, portanto, ser resgatado, para que tenham liberdade de usufruir da sua terra. Se refere também à terra de fazendeiro, que concentra grandes extensões nas mãos de poucos, sem gente para trabalhar. Fala da necessidade de áreas disponíveis para que as roças tradicionais façam seu itinerário, conforme o sistema agrícola tradicional quilombola.

Pelo meu ponto de vista, tem que ter a terra, liberdade de usar a terra, pro modo o pessoal cultivar. É o principal! Tem que resgatar a terra pra gente cultivar. Eu mesmo cultivo em terra boa, mas é de fazendeiro onde que eu moro. Merece ter gente pra trabalhar. Ficar só preso num lugarzinho não tem jeito (GF 5).

Além da reiterada demanda pela titulação do território, para a plena satisfação dos anseios da comunidade, faz-se necessário também, a materialização de um conjunto de outras políticas públicas, inclusive diferenciadas, que objetivam o desenvolvimento social e o bem-estar do grupo. No entanto, o que se registra no campo em tempos recentes é o enfraquecimento das políticas públicas, conforme a percepção de um agricultor quilombola que anuncia o cenário de retrocessos em direitos sociais e os riscos à manutenção dos quilombos, conforme a fala a seguir.

As políticas públicas de nosso município, ou talvez de vários municípios, elas estão encolhendo. A tendência é de fechar as escolas da zona rural. Já aconteceu várias escolas fechadas. Aí puxa as crianças pra Jequitinhonha, pras escolas da cidade. Cada vez mais expulsando o trabalhador do campo. Cada dia que passa, essas políticas públicas não estão acontecendo. Os quilombos correm risco de perder seus direitos. Outros lugares estão perdendo suas origens por motivo de fechamento de escola na zona rural. É uma grande perda de oportunidade dentro de um território ou qualquer lugar que esteja, né?! Isso é um enfraquecimento pra zona rural, enfraquece setenta e tantos por cento de a pessoa permanecer no campo. Aí vem esse plano desse governo, e esse ano de eleição! Agente vê na boca do povo falar só de ladrão roubando o dinheiro do povo. Agora ocês vê o governo, o poder público, tirando o direito do trabalhador e o dinheiro indo pra mala deles, casas cheia de dinheiro. Onde que o pessoal vai parar numa coisa dessa?! Cada dia que passa a miséria vai só encostando nas pessoas que vivem no meio rural. Como é que agente vai viver nessa situação? A situação é muito terrível mesmo pra nós! (GF5).

O depoimento acima tratada redução do alcance de políticas públicas para as famílias camponesas, com impacto para a sobrevivência dos quilombos. Menciona especificamente a diminuição de investimentos em educação no campo, com fechamento de escolas, e explicita a importância dessa política para a manutenção das famílias no

meio rural. Fala sobre o afastamento das pessoas da sua cultura, em decorrência da migração para a cidade. Destaca a disparidade entre desvio ilegal de recursos, de um lado, e a perda de direitos dos trabalhadores com aumento da fome, de outro. O registro acima exemplifica a ameaça que a fragilização das políticas públicas representa para a manutenção dos quilombos.

O enfraquecimento das políticas públicas representa uma ameaça à sobrevivência do quilombo e à proteção da agrobiodiversidade. Diante do cenário de não materialização das políticas, em especial a não efetivação da titulação do território, com a manutenção da atual situação de falta de acesso à terra, muitos participantes da pesquisa vislumbram o fim do quilombo. Prevêem muitos jovens e até famílias inteiras desistindo da vida no território, vendendo seus pedaços de terra e indo pras cidades em busca de oportunidades de trabalho e renda. A fala a seguir ilustra essa perspectiva.

Se continuar como tá, o futuro é todo mundo vender e ir embora pra favela, ir embora pra rua. Vai viver aqui de quê, né? Porque os filhos da gente, se você já tem na sua mente que está vivendo aqui com dificuldade, você já treina seu filho pra ir pra cidade. Aí quem vai dar continuidade? Se a tendência nossa é ir acabando. Chega uma altura que os que estão mantendo a comunidade hoje, não tem condição de sustentar pra sempre (GF 4).

O depoimento abaixo ilustra a consequência do envelhecimento dos agricultores sem a sucessão dos filhos, que estão pro mundo afora, comprometendo a quantidade e a variedade dos produtos agrícolas.

Nós planta de tudo aqui, mas agora nós tá mais trabalhando é com o corante, porque aqui é pouca gente. Não dá conta de plantar muita coisa não, que nós não dá conta! Porque já tá tudo fraco, moça! Agente num acha um camarada. O povo tá tudo pro mundo afora, não ajuda! Aí agora a gente tá trabalhando sozinho. Eu num planto muita coisa por causa disso. Mas a vontade é de plantar, porque a gente já acostumou a ter as coisa da gente, pra não comprar. Aí a gente tem vontade de plantar, mas a gente sozinho num aguenta não, que a gente já tá véio, já tá fraco. Se agente for fazer tudo, a gente adoece, acaba aí e fica pior. Aí a gente num planta muita coisa não (EV 21).¹⁷⁶

A fala menciona também a perda da autonomia alimentar e aumento da dependência do mercado, considerando que ao deixar de produzir pelo avanço da idade, a família passa a adquirir os alimentos por meio da compra.

Dentre as consequências do processo de esvaziamento e eventual abandono do território, prevê-se a continuidade do avanço do latifúndio, com aumento dos desmatamentos e da destruição da natureza. Nas palavras do participante “o que vai

¹⁷⁶ Liderança comunitária entrevistada.

acontecer se abandonar o território é que o fazendeiro vai tomar conta, vai desmatar, vai matar muitas plantas, vai secar rios, vai piorar o clima na região, vai diminuir a chuva muito mais, vai levar à destruição” (GF 4).

Tais efeitos são prejudiciais à conservação da agrobiodiversidade, não só pela destruição dos bens naturais em si, mas também pela redução das áreas sob manejo tradicional, responsáveis pela produção e conservação da agrobiodiversidade; e aumento das áreas de monocultura, com maior disseminação do pacote tecnológico que causa a morte de espécies, a erosão genética e a desconfiguração dos agroecossistemas. Por outro lado, os sistemas agrícolas tradicionais são resilientes, assim como o são os agricultores que os mantêm.

4.3 RESISTÊNCIA QUILOMBOLA E CONVIVÊNCIA ETNOAMBIENTAL NA MATA ESCURA DA MUMBUCA

Noutra perspectiva, mesmo diante do enfraquecimento das políticas, alguns participantes manifestam o entendimento de que, ainda que alguns membros da comunidade desistam do território, o quilombo resistirá, com ou sem política pública, conforme depoimento a seguir.

Alguns podem abandonar, mas são aqueles que não tem o sentimento dos seus antepassados. Não sabem bem o significado de um quilombo, não sabem bem o passado daquelas pessoas que viveram alí e resistiram a muita coisa. Esses vão sair mas são poucos, a maioria vai viver no território até o final de suas vidas. Porque o quilombo não nasceu pra ser acabado. Ele existe porque o quilombola resiste. Com dificuldade ou sem dificuldade ele resistiu e vai resistir até o fim da vida dele. Muitos que nasceram no quilombo não vão abandonar ele de jeito nenhum. Porque tem sentimento por esse lugar, por esse quilombo. Então vai viver, ruim ou bom, bem ou mal, vai viver nele até o final. O quilombola tem que reagir. Eu tenho certeza que o povo não vai abandonar o quilombo (GF 4).

A fala acima expressa a resistência quilombola, caracterizada por um forte vínculo com o território, que envolve o próprio ser, o sentimento de pertencimento ao lugar, a relação com os ancestrais, o amor à terra que se manifesta na luta pela permanência no território, como nos mostrou Santos (2003), Haesbaert (2004) e Anjos (2009).

Se por um lado um hipotético abandono do território levaria à destruição, conforme registrado anteriormente, a permanência das pessoas no quilombo e a “resistência vai levar à preservação, à conscientização, à luta. Vai vim políticas públicas” (GF 4).

Resistir no território implica a continuidade do modelo tradicional de produção quilombola, em contraponto ao avanço do modelo agrícola predatório. A luta pela chegada das políticas públicas propicia o alcance do quilombo de verdade onde todos têm liberdade e oportunidade de produzir, conservando os bens naturais necessários à produção e à sobrevivência do quilombo.

Além do sentimento de amor à terra, do vínculo com os antepassados e com o território ancestral, outro fator contribui para a resistência quilombola: a força da fé! A fé em Nossa Senhora do Rosário é uma característica cultural marcante da comunidade. A Santa que, segundo os mumbuqueiros, guiou José Cláudio até as terras da Mumbuca nos idos de 1862, é reverenciada em uma grande festividade realizada todos os anos em outubro, quando todos se reúnem para homenagear a padroeira da comunidade. Conforme anteriormente historiado, foi graças à devoção à Nossa Senhora do Rosário que os negros da Mumbuca formaram a Terra da Santa, nos idos da década de 1980, como forma de resistência ao avanço do latifúndio, o que garantiu a permanência dos quilombolas em seu território até hoje. Ao falar sobre a resistência do quilombo e reconquista do território, perante o contexto desfavorável de enfraquecimento de políticas públicas, uma das anciãs da comunidade, assevera: “Com a fé em Nossa Senhora do Rosário podemos conseguir tudo!”

Além de fé, resistência, natureza e território, outros elementos são necessários para a conservação da agrobiodiversidade, no entendimento dos mumbuqueiros. É preciso antes de tudo que as pessoas tenham consciência da importância do sistema agrícola tradicional enquanto um bem social e ambiental. No entanto, consciência apenas não basta. São necessárias políticas públicas que viabilizem ações de conservação. “Primeiro a população tem que ser consciente, ter a consciência dessa preservação. E depois ter acesso às políticas públicas que dê condição pra essa preservação. Porque ter consciência e não ter condição não adianta também. Tem que ter consciência e condição!” (GF 4).

Outro ponto importante para a conservação da agrobiodiversidade, é saber escolher bons representantes e acompanhar o trabalho dos eleitos.

Agente tem que analisar quem são os político que agente põe lá pra defender as questão da gente. Tem que acompanhar a política. Analisar quem tá a favor e luta sobre as demanda da gente. Tem gente querendo que agente não produz semente, pra comprar deles. E várias outras coisas, tem os agrotóxicos. Se agente não colocar pessoas pra lutar contra isso lá, a tendência é eles ganharem (GF 4).

De fato, diante das propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional que ameaçam os territórios, as unidades de conservação e a biodiversidade agrícola, conforme abordado no Capítulo 2, é de extrema importância que os agricultores quilombolas conheçam a atividade legislativa e possam interferir nesse processo por meio de seus representantes.

Por fim, para assegurar a conservação da agrobiodiversidade mumbuqueira é preciso garantir o acesso ao território e trabalhar em parceria com a REBIO Mata Escura. O entendimento abaixo expressa a busca por uma relação harmônica e produtiva entre homem e natureza, e indica o caminho para uma parceria estratégica entre unidade de conservação e território quilombola.

Eu acho que o que agente precisa aqui pra resolver o problema é duas coisa. Acontecer o território, titularizar o território quilombola, e ter entendimento pra poder trabalhar junto com a REBIO. Porque aí nenhum prejudica o outro, e um ajuda o outro. Eu acho que só desse jeito que nós vamos conseguir. Aí todo mundo vai ter terra pra trabalhar, e todo mundo aqui já sabe, mas vai aprender mais conservar. Porque aí as duas coisa cresce junto. Meu entendimento foi isso. Lidar com a terra, lidar com a água, obedecer as regras, pra poder as coisa crescer junto (GF 4).

As palavras acima indicam o caminho para a convivência entre unidades e comunidades. Território e natureza, um ajudando o outro na proteção da agrobiodiversidade; todos trabalhando e conservando, lidando com a terra, com a água, seguindo as regras, crescendo juntos. Estão postos, então, os elementos básicos para a construção de uma coalizão entre as áreas protegidas, voltada à proteção do patrimônio socioambiental contido nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas.

REFLEXÕES

No ano de 2003, coincidiram na região da Mata Escura políticas públicas com objetivos divergentes, instituídas por meio do Decreto s/n.º de 05/06/2003, que cria a REBIO Mata Escura e do Decreto n.º 4887, de 20/11/2003, que estabelece os procedimentos para identificação e titulação dos territórios quilombolas. A coincidência, no entanto, não é ao acaso. Ela decorre de atributos naturais e sociais que têm importância tanto para a criação da unidade de conservação quanto para a existência do quilombo.

O caso de sobreposição que envolve o Quilombo de Mumbuca e a REBIO Mata Escura é peculiar em vários aspectos. Por um lado, envolve um quilombo originado a partir de uma propriedade particular adquirida e registrada em cartório por um ex-escravo ainda no período da escravidão. Embora não seja o único no Brasil, tal situação é considerada incomum para a época.

Por outro lado, envolve uma Unidade de Conservação da categoria mais restritiva do SNUC, que tem o objetivo de proteger relevante remanescente de Mata Atlântica, como maior manancial hídrico da região e diversas espécies ameaçadas de extinção; criada a partir de estudos que enfatizaram aspectos biológicos e negligenciaram aspectos sociais; sem participação social, no início de um governo de orientação política popular e democrática.

Além de peculiaridades, o caso encerra complexidades e contradições. Se por um lado a criação da REBIO catalisou o processo de reconhecimento identitário e territorial do quilombo; por outro, a sobreposição com a Reserva impede o prosseguimento do processo de titulação do território. Enquanto a existência da REBIO restringe atividades agrícolas e extrativistas tradicionais, ao mesmo tempo ela protege as terras e florestas do quilombo contra o avanço dos fazendeiros e consequente expulsão de suas terras.

Passados mais de 15 anos da configuração da sobreposição, a despeito do intenso processo de negociação que envolveu diversas organizações sociais e instituições governamentais de todas as esferas do poder público; o impasse persiste a obstruir a plena implementação da unidade de conservação e a conclusão do processo de titulação do território quilombola.

Ao longo desses anos de embates, negociações e convivência entre quilombolas e órgão gestor da REBIO, foi possível construir entendimentos entre as partes. Ambas já entendem que uma não é o maior problema da outra. Compreendem que podem

estabelecer parcerias para a proteção e conservação dos bens naturais e culturais dos territórios sobrepostos.

A agricultura mumbuqueira acompanha a vida do quilombo ao longo de toda sua história, e passou por adaptações perante as transformações socioambientais do grupo étnico. Atualmente o sistema agrícola mumbuqueiro e sua agrobiodiversidade estão submetidos a condições que impactam negativamente sua capacidade de reprodução e manutenção. A falta de acesso à terra, concentrada na mão dos fazendeiros, agravada pelas restrições da legislação ambiental impostas após a criação da REBIO, impede a continuidade de práticas agrícolas e extrativistas centenárias. É urgente a disponibilização de áreas agricultáveis e férteis para os quilombolas, de modo que possam dar continuidade ao sistema de roças itinerantes, deixando a Terra da Santa em pousio prolongado para a recomposição de sua fertilidade, antes que seu estado de exaustão seja irreversível ou de difícil recuperação. Como dito pelos participantes, é preciso ter acesso à terra, ter liberdade para cultivar. Sem liberdade não tem agrobiodiversidade!

Fracassadas as tentativas de solucionar a sobreposição por meio da desafetação da REBIO, ao menos até o momento; e diante da urgência em proteger o sistema agrícola tradicional e a agrobiodiversidade do quilombo, resta a opção da conciliação das políticas ambiental e quilombola, por meio dos instrumentos de gestão disponíveis, tais como termo de compromisso e plano de manejo. A elaboração participativa desses dispositivos poderá conduzir à construção de regras de uso que visem a compatibilização entre os objetivos da unidade de conservação e as práticas agrícolas da comunidade quilombola, potencializando a conservação da agrobiodiversidade.

Faz-se necessário minimizar as divergências e potencializar as convergências entre as políticas, em prol da conservação do patrimônio genético agrícola em risco. É oportuna e estratégica a formação de uma coalizão entre unidade de conservação e território quilombola, para que possam unir esforços e fazer frente à expansão do latifúndio e da monocultura; posto que esses causam impactos negativos à agrobiodiversidade. Os quilombolas entendem que tanto a política ambiental quanto a política territorial são importantes para a conservação da biodiversidade agrícola. Tal entendimento abre caminhos para o estabelecimento de uma parceria estratégica entre as áreas protegidas com vistas à proteção do patrimônio socioambiental.

Enquanto as terras quilombolas estiverem nas mãos dos fazendeiros, estarão os próprios quilombolas nas mãos dos fazendeiros. Há uma relação intrínseca entre os

quilombolas e seu território, do qual dependem para viver. Sem território não há condições de reprodução física, social, econômica e cultural do grupo.

Noutra via, as políticas públicas contribuem para a emancipação dos quilombolas em relação à dependência do fazendeiro. É por meio das políticas públicas, principalmente a política territorial quilombola, que são geradas as oportunidades de trabalho e renda, possibilitando a permanência dos quilombolas em seu território. A implementação das políticas públicas adequadas também viabiliza a conservação dos bens ambientais do quilombo, de modo que os mumbuqueiros possam viver com dignidade e felicidade, em harmonia com a natureza.

Para a viabilidade de uma parceria estratégica e profícua entre a UC e o quilombo são necessárias (i) a materialização dos direitos territoriais quilombolas, com garantia de acesso à terra e liberdade para cultivar e conservar; (ii) a compatibilização dos direitos da comunidade com os objetivos da UC, de modo a viabilizar a proteção da Unidade como um todo, e especificamente dos bens ambientais que compõem os SAT; (iii) acesso a políticas públicas que privilegiem a produção agrícola familiar, dando condições para reprodução do sistema agrícola tradicional, em harmonia com a política de conservação da natureza; (iv) colaboração entre o órgão ambiental e a comunidade para assistência e orientação, com vistas ao aprimoramento das técnicas produtivas e potencialização das práticas de conservação, especialmente com relação às fontes de água; (v) pactuação de regras de convivência entre a UC e o quilombo e (vi) construção de instrumentos de gestão, como termos de compromisso de longo prazo ou planos de manejo, que contemplem regras consonantes com a necessidade de conservação da agrobiodiversidade.

A partir dos dados levantados em campo, é possível observar que o contexto de insegurança em relação à efetivação das políticas públicas, parece não exercer impactos significativos sobre a expectativa de futuro da comunidade Mumbuca. Embora eles tenham conhecimento da paralisação dos processos de titulação dos territórios em todo o Brasil, no caso específico desse quilombo, a sobreposição com a REBIO já acarreta a suspensão dos trâmites do processo de titulação, que não avançou desde a publicação do RTID em 2009. Por outro lado, a REBIO exerce um papel importante na proteção do quilombo contra o avanço do latifúndio, amenizando, ao menos em parte, os efeitos negativos da morosidade da titulação. Dessa forma, não foi possível verificar efeitos imediatos na vida dos quilombolas de Mumbuca em decorrência da fragilização da política territorial quilombola.

Quanto às demais políticas públicas, os mumbuqueiros já percebem o enfraquecimento de algumas delas, em destaque o fechamento de escolas rurais, supressão de direitos trabalhistas e perda da segurança alimentar. Tal situação desencadeia preocupação, angústia e indignação entre os moradores do quilombo. No entanto, embora as políticas sejam fundamentais para garantir a reprodução física, econômica e cultural desses grupos, os quilombolas historicamente conviveram com a ausência delas; ou tiveram que empreender grandes esforços para acessá-las. Não por acaso, grande parte das comunidades quilombolas vivem em situação de alta vulnerabilidade social. Nesse sentido, a debilidade das políticas públicas não é percebida de imediato como um elemento novo para a comunidade de Mumbuca, que sempre enfrentou restrições no acesso a elas. Poucas políticas "chegam" de forma plena em Mumbuca. Em outras palavras, nunca foi fácil, e agora está mais difícil do que sempre foi. O retrocesso das políticas públicas é um agravante no contexto de vulnerabilidade da comunidade.

Além disso, os quilombolas têm como característica marcante a forte resistência. Como dito por um participante da pesquisa (GF 4), “com dificuldade ou sem dificuldade, ele [o quilombo] resistiu e vai resistir até o fim”. Com política pública ou sem política pública, “o quilombo existe porque o quilombola resiste”.

Medidas voltadas ao envolvimento dos jovens nas grandes questões do território são de extrema importância para garantir a sustentabilidade da agricultura quilombola. A política educacional diferenciada para os quilombos, praticada em escolas localizadas nos próprios territórios, é uma potente ferramenta de conscientização e valorização da identidade e da história quilombola, que pode contribuir para a diminuição do êxodo dos jovens, garantindo a transmissão dos conhecimentos e a reprodução das práticas agrícolas tradicionais.

A união dos antigos pode inspirar a reunião de jovens e adultos em busca da união das políticas públicas ambiental e quilombola, de modo que “nenhum prejudica o outro, e um ajuda o outro”, “pra poder as coisa crescer junto”. Unindo o passado ao presente, resgatando as tradições e o território, com amor à terra e fé em Nossa Senhora do Rosário, o quilombo seguirá resistindo, produzindo e conservando um bem comum de toda a humanidade: a agrobiodiversidade.

CAPÍTULO 5 – (RE)CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO

No embalo do Estudo de Caso apresentado nos capítulos anteriores, que revela a oportunidade de construção de uma parceria estratégica entre unidades de conservação e territórios quilombolas para conservação da agrobiodiversidade, este capítulo historia um processo de mudanças no âmbito da política pública de áreas protegidas, no que concerne à relação entre UC e TQ, especialmente quanto aos encaminhamentos adotados perante as sobreposições territoriais. O histórico é permeado por análise baseada no *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), e nos mostra um sinuoso caminho que pode nos levar à efetivação de uma coalizão de áreas protegidas.

Vale dizer que, dada a complexidade dos temas da dissertação e o cenário adverso que se coloca diante da política ambiental brasileira, o ACF constitui uma ferramenta potente no auxílio à compreensão dos processos políticos em curso, e dos mecanismos de funcionamento das coalizões, inclusive da que opera para a desconstituição das políticas de proteção ao patrimônio socioambiental. Noutra via, o modelo também é útil ao mostrar os elementos necessários para a constituição de uma poderosa aliança, capaz de fazer frente à coalizão dominante na cena política brasileira. Nessa perspectiva, o capítulo que encerra esta dissertação volta o olhar ao que já foi feito, na intenção de inspirar o que está por fazer e materializar o que a pesquisa indicou ser oportuno fazer: trabalhar juntos para crescer juntos!

Feita essa preleção, vamos ao modelo!

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) foi proposto por Paul A. Sabatier e Jenkins-Smith, em 1988, e, originalmente, publicado em anais de um simpósio sobre Ciência Política. Desde então, o MCD (Figura 18) se tornou um dos mais promissores modelos de análise de políticas públicas e vem sendo revisado e aprimorado ao longo dos anos, utilizando-se dos resultados de sua aplicação em variados temas e dando respostas às críticas ao modelo. A primeira revisão ocorreu em 1993, com a publicação *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*¹⁷⁷. Mais tarde, o MCD foi aperfeiçoado em *The Advocacy Coalition Framework: an Assessment*¹⁷⁸, publicado em 1999. Em 2007, Sabatier e Christopher

¹⁷⁷ Aprendizado e mudança em política pública: uma abordagem de coalizão de defesa.

¹⁷⁸ O modelo de coalizão de defesa: uma avaliação.

Weible publicaram *The Advocacy Coalition Framework: innovations e clarifications*¹⁷⁹, contendo os aprimoramentos mais recentes do modelo (ARAÚJO, 2007).

O MCD utiliza uma abordagem integradora, que abarca elementos diversos como valores, informações, pensamentos, relações interpessoais, competição entre atores, instituições e fatores externos, envolvendo aspectos importantes da realidade complexa e dinâmica que caracteriza o ambiente de formulação das políticas públicas nas sociedades contemporâneas. O modelo explora elementos úteis ao estudo do aprendizado voltado à política pública, concretizado a partir de elementos cognitivos obtidos em experiências de coordenação e conflito entre os diferentes atores envolvidos nos processos decisórios (ARAÚJO, 2013).

O Modelo constitui um quadro de análise de processo político voltado a problemas complexos, envolvendo conflitos de objetivos, disputas técnicas e múltiplos atores em diversos níveis de governo. Objetiva compreender a formulação e os padrões de mudança em políticas públicas ao longo de um período mínimo de uma década, considerando o papel das crenças, dos valores e das informações para a aprendizagem política (SABATIER; WEIBLE, 2007). O diagrama abaixo ilustra os componentes do modelo, que será descrito nas seções seguintes.

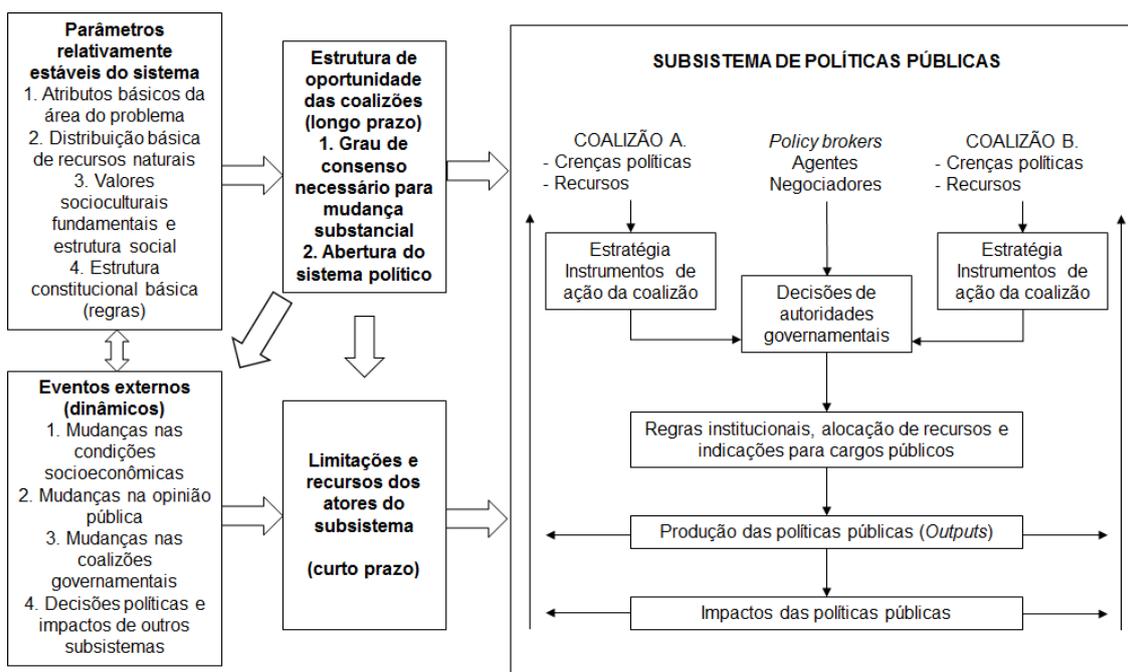


Figura 18 - Diagrama do Advocacy Coalition Framework. Fonte: Vicente e Calmon (2011).

¹⁷⁹ O modelo de coalizão de defesa: inovações e esclarecimentos

5.1 UMA VISÃO GERAL DO MODELO

O MCD foi construído a partir de três fundamentos. O primeiro é o subsistema de política pública e os fatores externos. O MCD pressupõe que a formulação de políticas públicas nas sociedades modernas é uma tarefa complexa, tanto em relação ao conteúdo das políticas, quanto do ponto de vista legal. Os participantes do processo de elaboração ou de transformação da política pública, que incluem integrantes do poder legislativo e dos órgãos públicos, líderes de grupos de interesses, acadêmicos e jornalistas que se especializam naquela área política, agentes do judiciário, analistas de política, consultores e outros atores, que se especializam nos temas relativos à determinada política e buscam influenciá-la de forma regular. O MCD dá significativa importância aos pesquisadores, em função da produção de informações. A atuação desses atores se dá no âmbito de um subsistema de política pública, onde ocorre a grande maioria dos processos de formulação e mudança das políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007). Unidades de conservação, licenciamento ambiental, controle de poluição automotiva e mudanças climáticas são exemplos de subsistemas da política ambiental brasileira (ARAÚJO, 2007).

Segundo o MCD, os participantes do processo político carregam fortes crenças e procuram imprimi-las nas políticas públicas. As crenças dos participantes são estáveis ao longo do tempo, o que dificulta grandes mudanças em curto prazo. Em função disso, o foco de interesse do MCD é uma mudança política durante uma década ou mais. Entretanto, o modelo considera que informações técnicas e científicas são fundamentais na modificação das crenças dos participantes (HERRON et al, 2006; ZAFONTE; SABATIER, 2004; MEIJERINK, 2005, WEIBLE, 2005, apud SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os processos de formulação de políticas públicas envolvem negociações entre os atores, cujo comportamento é influenciado por fatores externos ao subsistema. Tais fatores se agrupam em dois conjuntos, sendo um razoavelmente estável e o outro dinâmico. Os parâmetros estáveis incluem atributos básicos do problema, a distribuição de recursos naturais, valores e estruturas socioculturais fundamentais e estrutura constitucional básica. Estes fatores externos estáveis raramente mudam dentro de um período de uma década, portanto, dificilmente promovem mudanças de comportamento dos atores ou da política pública. No entanto, eles são importantes na conformação dos recursos e limitações dentro dos quais os atores do subsistema operam (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Já os fatores externos dinâmicos incluem mudanças em condições socioeconômicas, de opinião pública, mudanças na coalizão governamental, decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Os fatores dinâmicos constituem elementos importantes de mudanças em políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O segundo fundamento é o modelo do indivíduo e o sistema de crenças. Segundo os autores do MCD, os participantes de processos políticos tendem a enxergar o mundo através de um conjunto de lentes ou filtros perceptivos, composto por crenças preestabelecidas e muito difíceis de serem transformadas. Assim, membros de diferentes coalizões tendem a interpretar a mesma informação de diferentes maneiras, cada um com suas próprias lentes, o que leva à desconfiança entre integrantes de coalizões concorrentes. Os filtros de percepção da realidade também fazem com que o indivíduo tenda a não absorver as informações divergentes e a reforçar as informações convergentes com o seu próprio entendimento. O MCD também se utiliza de um postulado da Teoria da Perspectiva, segundo a qual os atores valorizam mais perdas do que ganhos e lembram-se mais de derrotas do que de vitórias (QUATTRONE; TVERSKY, 1988, apud SABATIER; WEIBLE, 2007). Estes fatores interagem e resultam no fenômeno da “demonização”, em que os atores tendem a enxergar seus oponentes como menos confiáveis, mais maléficos e mais poderosos do que realmente são (SABATIER; HUNTER; MCLAUGHLIN, 1987; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, apud SABATIER; WEIBLE, 2007). Isto, por sua vez, fortalece os laços dos membros de uma coalizão e exacerba os conflitos entre coalizões concorrentes. Tudo isso contribui para que mudanças em crenças sejam muito difíceis.

O sistema de crenças dos indivíduos é conceituado a partir de uma estrutura hierarquizada em três níveis, segundo o grau decrescente de resistência a mudanças. No nível mais alto está o núcleo duro das crenças (*deep core beliefs*), onde se encontram as crenças mais profundas, que perpassam a maioria dos sistemas políticos. É um conjunto de crenças que envolvem concepções normativas, ontológicas, fundamentais e amplas sobre temas como a natureza humana, prioridades relativas a valores fundamentais como direito à vida, dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade, segurança, bem estar social, proteção ambiental, relação entre sociedade e natureza, poder, visão sobre recursos naturais, conhecimentos, saúde, amor, dentre outros. Incluem também critérios básicos de justiça distributiva, identidade sociocultural, visão de Estado, divisão de papéis entre governo e mercado, e nível de participação nos processos decisórios governamentais. A tradicional diferenciação política entre esquerda e direita também opera no nível profundo

do sistema de crenças. As crenças do núcleo profundo são, principalmente, produto da socialização na infância, portanto, muito difíceis de modificar (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud VICENTE; CALMON, 2011; ARAÚJO et al, 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Já as crenças do núcleo político ou núcleo de políticas públicas (*policy core beliefs*) são derivações das crenças profundas. Constituem posicionamentos, estratégias básicas e opções programáticas quanto à política pública, que visam reafirmar e materializar os valores do núcleo duro no âmbito do subsistema. Os posicionamentos se referem à seriedade e causas básicas dos problemas, prioridade de diferentes valores, identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar deve ser objeto de maior consideração, distribuição adequada de autoridade entre governos e mercados, o papel adequado do setor público, dos representantes eleitos, dos servidores públicos, preferências e prioridades entre os instrumentos de políticas públicas mais relevantes, preferências políticas de destaque, dentre outros. Presume-se que os participantes do processo político procurarão aplicar crenças profundas para desenvolver crenças políticas dentro daquele subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007; VICENTE; CALMON, 2011).

As preferências políticas de destaque ou preferências políticas do núcleo político (*policy core policy preferences*) são crenças normativas que idealizam como o subsistema de política pública deveria ser. Elas guiam o comportamento estratégico da coalizão, unificam aliados e dividem oponentes. As preferências políticas que se inserem no núcleo político são crenças que abrangem todo o subsistema, são muito destacadas, geram cisões e conflitos duradouros. Preferências políticas do núcleo político é possivelmente o fator de união mais forte que mantém coesas as coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007).

As crenças do núcleo político definem o quadro de aliados e oponentes no subsistema de políticas públicas, definindo, portanto, as coalizões de defesa. As crenças do núcleo político têm escopo amplo, ou seja, abrangem todo o subsistema, e lidam com escolhas políticas fundamentais. Por isso, elas também são muito difíceis de mudar (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Controle do desmatamento, criação de unidades de conservação, direitos das populações tradicionais e participação do setor privado na solução dos problemas ambientais são exemplos de elementos do núcleo de políticas públicas, presentes em políticas de meio ambiente (ARAÚJO, 2007).

No último nível hierárquico estão as crenças secundárias ou instrumentais (*secondary beliefs*). Essas crenças são relativamente limitadas em termos de escopo, não

abrangem todo o subsistema, não têm grande destaque e se referem a aspectos mais específicos e concretos, detalhamento de regras, interpretação de normas, aplicações orçamentárias dentro de um programa específico, sobre a seriedade e causas de problemas localizados, diretrizes de participação popular dentro de um estatuto específico, etc. (SABATIER; WEIBLE, 2007). Configuram as medidas e informações necessárias para implementar as crenças do núcleo político. A maior parte da elaboração de políticas públicas (*polycymaking*), na esfera administrativa e legislativa, se encontra no nível dos aspectos instrumentais (VICENTE; CALMON, 2011).

Dado seu escopo mais limitado, em comparação com as crenças do núcleo político, modificá-las requer menos evidências técnicas ou científicas e menos acordos entre os atores do subsistema, sendo, portanto, mais fáceis de serem modificadas. As mudanças nas crenças instrumentais ocorrem em função do aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented learning*) dentro e entre coalizões de defesa. Essa variável é entendida como vetor fundamental para a análise de mudanças nas políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O terceiro e último fundamento é constituído pelas coalizões de defesa. O processo de formulação de políticas públicas está assentado em redes de importantes atores do processo político, onde estão incutidas as crenças e o comportamento das partes interessadas (*stakeholders*), que, por sua vez, buscam traduzir suas crenças nas políticas. Para tanto, buscam aliados, estabelecem cooperação, compartilham recursos e desenvolvem estratégias conjuntas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os participantes da política buscam construir alianças com pessoas que possuem crenças do núcleo de políticas públicas (*policy core*) semelhantes, sendo estes legisladores, servidores de órgãos públicos de diversos níveis do governo, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores e intelectuais. A coalizão de defesa se forma a partir do engajamento e da coordenação entre esses atores, envolvendo trabalho em conjunto para atingir objetivos políticos similares. Segundo os autores do MCD, as coalizões de defesa são as ferramentas mais úteis para agregar o comportamento de centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema de política pública, durante períodos de uma década ou mais. A coalizão de defesa é o ator chave do processo. Em qualquer subsistema político, haverá geralmente de duas a cinco coalizões. Na maioria dos subsistemas há uma coalizão de defesa dominante e uma ou mais coalizões minoritárias (SABATIER; WEIBLE, 2007).

5.2 RECURSOS DAS COALIZÕES

No âmbito do subsistema de política pública, além das crenças, os recursos também influenciam o comportamento dos atores e a formulação das políticas. Os autores do modelo destacam seis tipos de recursos que os participantes podem usar para tentar influenciar as políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007):

1. Autoridade legalmente formalizada para tomar decisões em políticas públicas. Atores em posição de autoridade legal são potenciais membros de coalizões de defesa. Isso inclui gestores eleitos, servidores públicos, legisladores, juízes e outros agentes. É o recurso mais importante de uma coalizão. Via de regra, uma coalizão dominante possui mais membros ocupantes de posições de autoridade formal do que as coalizões minoritárias. Uma importante estratégia para coalizões inclui colocar aliados em posições de autoridade, através de eleições ou indicações políticas. Outra estratégia é fazer *lobby* (*advocacy*) para convencer autoridades em benefício de sua coalizão.

2. Opinião pública. A opinião pública representa maior suporte à posição política de uma determinada coalizão. Ademais, os cidadãos alinhados a determinadas posições políticas podem eleger partidários da coalizão correspondente a essas posições para ocupar funções legislativas ou executivas, influenciando nas decisões das autoridades eleitas. Uma estratégia típica das coalizões de defesa é investir na obtenção de apoio da opinião pública.

3. Informação. A informação é um recurso estratégico utilizado para a solidificação da opinião dos membros da coalizão, argumentação contra as visões políticas da coalizão oponente, convencimento dos tomadores de decisão para apoiar suas propostas, e influência sobre a opinião pública, com o objetivo de vencer batalhas políticas. Partes interessadas geralmente distorcem informações para sustentar seus argumentos, por isso a importância dos pesquisadores dentro das coalizões.

4. Tropas mobilizáveis. Elites políticas costumam mobilizar figuras públicas, atores políticos e formadores de opinião que compartilham suas crenças para se engajarem em diversas atividades políticas, incluindo manifestações públicas, campanhas eleitorais e ações para angariar fundos. Coalizões que dispõem de poucos recursos financeiros geralmente empregam muitos esforços em arregimentar pessoas de destaque para atuar em benefício de determinadas causas, pois são um recurso relativamente barato.

5. Recursos Financeiros. O recurso financeiro pode ser usado para adquirir outros recursos estratégicos. Uma coalizão que dispõe de muito dinheiro pode financiar pesquisas e organizar "*think tanks*" (grupos de pensadores) para produzir informações; financiar candidatos simpáticos às crenças da coalizão, favorecendo assim acesso a legisladores, gestores indicados a cargos políticos, servidores em geral; lançar campanhas publicitárias para ganhar apoio público e divulgar suas posições políticas, fortalecendo e ampliando o contingente das tropas mobilizáveis.

6. Liderança Habilidosa. Líderes hábeis podem criar uma visão atraente para uma coalizão, usar recursos de maneira mais eficiente e atrair novos recursos. Lideranças habilidosas também são importantes para provocar mudanças na política.

5.3 MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Mudanças em políticas públicas não são simples de acontecer. Em grande parte, isso se deve aos fatores que constituem o modelo de indivíduo adotado pelo MCD, em particular os filtros de percepção da realidade e o fenômeno da demonização (*devil shift*), que exacerbam conflitos e desconfianças entre as coalizões do subsistema de políticas públicas, conforme já explicitado anteriormente (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Ainda assim, mudanças acontecem e podem ser diferenciadas em grandes mudanças políticas, decorrentes de mudanças nas crenças do núcleo político; e pequenas mudanças políticas, decorrentes de mudanças em crenças secundárias.

Conforme o MCD, são identificados quatro caminhos para mudanças em políticas públicas, sendo três originados no interior do subsistema, quais sejam choques internos, aprendizado voltado à política pública e acordos negociados; e um advindo do contexto externo, que são eventos, perturbações ou choques externos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

5.3.1 Perturbações externas, choques ou eventos externos dinâmicos

Perturbações externas significantes podem causar rápidas e grandes mudanças em um subsistema de políticas públicas. Incluem mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais, mudança de regime político, impactos de decisões de outros subsistemas ou desastres. Um choque externo fornece um estímulo à mudança que está fora do controle dos atores do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Esses choques externos podem alterar agendas, chamar a atenção pública, e atrair atenção dos tomadores de decisão e dos dirigentes máximos das instituições. O mais importante efeito de um choque externo é a redistribuição de recursos, aberturas e fechamentos de canais e espaços dentro de um subsistema político, que pode levar à substituição da coalizão anteriormente dominante por uma coalizão minoritária. Choques externos podem também modificar componentes de crenças políticas de uma coalizão dominante (SABATIER; WEIBLE, 2007). Por exemplo, um desastre ambiental de grandes proporções envolvendo um empreendimento minerário, pode alterar crenças de coalizões que defendem a flexibilização da política de licenciamento ambiental.

5.3.2 Choques ou eventos internos

Os choques internos são capazes de causar grandes mudanças políticas por colocarem as crenças do núcleo de políticas públicas da coalizão dominante em questão. Eles consistem em eventos que atraem a atenção do público, destacam vulnerabilidades, falhas ou negligência da política; e trazem novas informações para o processo político. O resultado potencial de um choque interno é a mudança do equilíbrio de poder entre os participantes, fornecendo o potencial para uma grande mudança na política. Um exemplo de choque interno é um desastre ocasionado dentro do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O MCD destaca duas variações quanto aos efeitos dos choques internos, conforme a seguir.

a) redistribuição de recursos políticos críticos. Os choques internos têm o potencial de atrair recursos novos ou redistribuir recursos críticos como apoio público, apoio financeiro, etc. Esta mudança nos recursos pode alterar a estrutura de poder do subsistema, passando de um quadro com uma coalizão dominante e uma ou mais

coalizões minoritárias, para duas ou mais coalizões competitivas; ou, em uma reversão completa, para uma coalizão dominante diferente e uma ou mais coalizões minoritárias. A redistribuição de recursos também ocorre nos choques ou eventos externos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

b) confirmação das crenças políticas na coalizão minoritária e aumento da dúvida dentro da coalizão dominante. Choques internos que evidenciam enormes falhas das políticas e comportamentos de uma coalizão dominante também afetam fortemente os sistemas de crenças dos participantes da política. Para os membros de coalizões minoritárias, os choques internos confirmam suas crenças políticas e fortalece seus membros. Por outro lado, os choques internos aumentam a dúvida sobre as crenças políticas da coalizão dominante, e colocam em questão a efetividade de suas políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

5.3.3 Aprendizado orientado à política pública

O aprendizado orientado à política é definido como "alternâncias relativamente duradouras de pensamentos ou intenções comportamentais que resultam de experiências e/ou de novas informações, e que estão relacionadas com o alcance ou revisão de objetivos políticos" (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123 apud SABATIER; WEIBLE, 2007). Crenças do núcleo duro e do núcleo político são muito resistentes à mudanças em resposta a novas informações técnicas e científicas. Por outro lado, as crenças secundárias são mais susceptíveis ao aprendizado voltado à política pública, tratando-se, portanto, de pequenas mudanças políticas. Ainda assim, podem ser necessários dez anos ou mais para que ocorra a mudança pelo aprendizado.

5.3.4 Acordos negociados

Há situações em que, mesmo na ausência de uma grande perturbação externa ou interna, acordos envolvendo mudanças no núcleo de políticas públicas são construídos entre coalizões anteriormente rivais (SABATIER e WEIBLE, 2007). Valendo-se da literatura sobre "Resolução Alternativa de Disputas", ADR, na sigla em inglês para *Alternative Dispute Resolution* (BINGHAM, 1986; CARPENTER; KENNEDY, 1988; O'LEARY; BINGHAM, 2003; SUSSKIND, MCKEARNAN, THOMAS-LARMER,

1999; URY, 1993 apud SABATIER e WEIBLE, 2007), os autores explicam as condições sob as quais tais acordos acontecem:

- Um impasse político como incentivo a negociar seriamente. Uma condição básica para que as negociações entre coalizões rivais tenham êxito é que todas as partes da disputa considerem que a manutenção do *status quo* é insustentável. A disputa chega a um 'beco sem saída', então todas as partes têm interesse em negociar e ceder em alguns pontos, para sair da situação indesejável (SABATIER; WEIBLE, 2007).

- Composição: A mesa de negociações deve incluir representantes de todos os grupos relevantes de partes interessadas, mesmo aqueles rotulados como 'difíceis' de negociar; sob pena de posterior anulação ou desconsideração dos acordos entabulados em função de recursos e apelações das partes interessadas excluídas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

- Liderança: As negociações devem ser comandadas por mediadores neutros, respeitados e habilidosos. Também é importante a participação de facilitadores hábeis na condução das reuniões (SABATIER; WEIBLE, 2007).

- Decisões tomadas por regras de consenso: O consenso evita que partes insatisfeitas com o resultado das negociações prejudiquem a implementação dos acordos. Assim, o MCD defende o consenso nas negociações e a concessão de poder de veto (SABATIER e WEIBLE, 2007).

- Financiamento: Como o MCD considera que a maioria dos órgãos públicos pertence a alguma coalizão, ele pressupõe que o custeio de um processo de negociação e consenso deve ser compartilhado por diferentes coalizões (SABATIER e WEIBLE, 2007).

- Duração e compromisso: Dada a complexidade das negociações e o tempo necessário para resolver questões técnicas e construir soluções 'ganha-ganha', satisfatórias para todas as partes, as coalizões devem estar dispostas a participar de reuniões por um longo período de tempo, com manutenção dos mesmos representantes das diversas organizações. A alternância de representantes compromete a construção da confiança, por ser um produto de relações pessoais. Os participantes das negociações devem sempre se reportar aos seus pares e instituições representadas por eles, de modo a evitar que assumam compromissos que posteriormente não serão aceitos pela organização (SABATIER; WEIBLE, 2007).

- A importância de questões empíricas: As negociações devem se ater a questões empíricas, tais como causas e seriedade dos problemas. Tais questões, com tempo e

esforço, podem ser parcialmente resolvidas por pesquisadores ou outras partes interessadas de diferentes coalizões. Questões normativas, por outro lado, são mais refratárias às negociações, por haver poucas chances de mudança nas crenças e visões do oponente (SABATIER; WEIBLE, 2007).

- A importância da construção da confiança: As negociações começam com uma enorme desconfiança entre os oponentes. Para alcançar um acordo é necessário que, ao longo do processo de negociação, as partes venham a confiar em seus oponentes, para que possam ouvir diferentes pontos de vista, buscar acordos aceitáveis e cumprir compromissos assumidos. Esse processo é lento, exige esforço e regras de condução cuidadosamente construídas para que haja tratamento justo e respeitoso a todos os participantes (LEACH; SABATIER, 2005, apud SABATIER; WEIBLE, 2007).

- Vias alternativas: A disposição para negociar seriamente e a probabilidade de construção e implementação de acordos são maiores quando as vias alternativas para resolução da disputa são escassas ou desvantajosas aos participantes. Se houver uma 'Melhor Alternativa a um Acordo Negociado' (BATNA - *Best Alternative to a Negotiated Agreement*) é mais provável que os atores optem por essa melhor alternativa sem precisar negociar (SABATIER; WEIBLE, 2007).

5.4 RELAÇÕES ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Feita a explanação geral sobre o Modelo de Coalizão de Defesa, atendendo à provocação dos autores do Modelo, que encorajam pesquisadores interessados a explorar as possibilidades, testar e ampliar sua aplicação, apresento a seguir uma análise das mudanças políticas ocorridas no subsistema de áreas protegidas, no que concerne à relação entre unidades de conservação e territórios quilombolas, com ênfase nas sobreposições territoriais. O estudo enfoca algumas transformações na atuação dos órgãos ambientais responsáveis pelas unidades de conservação federais, sendo eles o IBAMA, ICMBio e o MMA, a partir da instituição do SNUC, no ano 2000.

Esse exercício de aplicação do Modelo não se pretende exaustivo e terminativo, dadas as inúmeras possibilidades de análises e as limitações do escopo da pesquisa. São utilizados alguns conceitos propostos pelo MCD que se aplicam e ajudam a explicar as mudanças em comento. Parte majoritária das informações contidas no histórico apresentado se baseia na experiência profissional da autora, enquanto analista ambiental

ingressa no IBAMA em 2002 e integrante da equipe da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais (COGCOT) do ICMBio, desde a sua instituição em 2009.

A análise considera a atuação de três coalizões de defesa, caracterizadas especificamente para o caso em tela, a partir da percepção da autora, conforme quadro abaixo.

Quadro 6 - Coalizões e Crenças

COALIZÕES	CRENÇAS	INTEGRANTES
preservacionista	<ul style="list-style-type: none"> - compreendem que a natureza deve ser preservada sem a interferência humana e que a presença dos quilombos é danosa à conservação da biodiversidade; - defendem o reassentamento das comunidades quilombolas que vivem em UCs de proteção integral. 	servidores públicos do IBAMA, ICMBio, MMA, ONGs preservacionistas.
socioambientalista	<ul style="list-style-type: none"> - compreendem a contribuição dos quilombos para a conservação da biodiversidade; - respeitam os direitos territoriais das comunidades quilombolas que vivem em UCs de proteção integral; - defendem a construção de acordos de convivência que compatibilizam direitos ambientais, sociais e culturais com os objetivos de criação das UCs. 	servidores públicos do IBAMA, ICMBio, MMA, ONGs socioambientalistas.
quilombista	<ul style="list-style-type: none"> - compreendem que os quilombolas são os responsáveis pela conservação dos atributos que motivaram a criação das unidades de conservação em seus territórios; - defendem a desafetação das áreas das UCs de proteção integral em sobreposição e a titulação dos territórios quilombolas. 	servidores do INCRA, Fundação Palmares, lideranças quilombolas, CONAQ, ONGs que atuam junto aos quilombos.

Fonte: elaboração própria

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído 12 anos após a Constituição Federal de 1988, e oito anos após a criação da Reserva Extrativista Quilombo do Frexal. A Constituição reconheceu direitos territoriais às comunidades remanescentes dos quilombos, e a mencionada RESEX foi criada para proteger o território de um quilombo. Embora já houvessem elementos que sinalizassem a possibilidade da existência desses grupos étnicos nas áreas naturais, o texto da Lei n.º 9985/2000 não faz qualquer menção a território quilombola. Tratamento diferente é dado às terras indígenas (TI), uma vez que o artigo n.º 57 da Lei estabelece a instituição de GTs para propor diretrizes para regularização das superposições entre TIs e UCs.

A única via de relação estabelecida na Lei do SNUC que tocava os quilombos seria na condição genérica de populações tradicionais, como usuárias ou beneficiárias de UCs de uso sustentável ou como residentes em unidades de conservação de proteção integral que não preveem sua permanência. Considerando, no entanto, que as comunidades remanescentes dos quilombos gozam de proteção jurídica específica, o que as diferencia das demais populações tradicionais, identifica-se uma lacuna no SNUC em relação à questão quilombola. A princípio, a edição da Lei não implicou em nenhuma alteração na relação entre UCs e quilombos.

À época em que a Lei do SNUC foi sancionada, a responsabilidade pela pauta das unidades de conservação estava a cargo do IBAMA, que lidava com o tema por meio de três instâncias. A Diretoria de Ecossistemas (DIREC) respondia pelas UCs de proteção integral e pelas APAs; a Diretoria de Florestas (DIREF) respondia pelas FLONAs, e o Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável (CNPT) respondia pelas RESEX e RDS. Nessa disposição, cada instância era responsável por todos os processos relacionados às unidades sob sua competência, como processos de criação, regularização fundiária, conselhos de gestão, elaboração de plano de manejo, uso público, etc.

Em função dessa estrutura organizacional, a maior parte das UCs que têm sobreposição com quilombos, mesmo que ainda não identificados, era gerida sob a orientação da DIREC, instância que congregava, em grande medida, servidores membros da coalizão preservacionista, então dominante, que, via de regra, têm pouca disposição e experiência no trato de questões atinentes às populações humanas em UCs.

Ademais, a presença das comunidades quilombolas nas unidades de conservação federais, assim como dos demais povos tradicionais, foi historicamente invisibilizada e negligenciada. A política adotada pelo órgão ambiental era o silenciamento quanto à existência desses grupos, a imposição de restrições e penalidades, ameaça de expulsão, quando não a expulsão de fato, além do impedimento de acesso às políticas públicas básicas, como saúde, educação, transporte, infraestrutura, e até mesmo moradia, uma vez que em muitos casos, os residentes eram impedidos de reformar suas casas, quando se encontravam em precárias condições. Essa tática gerava um quadro de insegurança e desassistência que levava à asfixia das comunidades, constringendo-as, pouco a pouco, a deixar seus territórios. Mesmo nessas condições, as comunidades resistiram em suas áreas de uso tradicional.

Com a chegada dos primeiros analistas ambientais concursados do IBAMA, a partir de novembro de 2002, a questão começou a ser levantada com mais frequência no âmbito do órgão. Os novos servidores recém-chegados nas unidades de conservação questionavam a sede do IBAMA e solicitavam orientações de como proceder perante a presença dessas comunidades.

Nos termos do MCD o primeiro concurso do IBAMA pode ser enquadrado como um choque ou evento interno, que evidenciou falhas ou negligências da política pública e trouxe novas informações para o processo político que colocavam em questão as crenças da coalizão dominante. O choque acarretou, anos mais tarde, a redistribuição de recursos críticos, uma vez que esses servidores, já conscientes da realidade fática do problema, passaram a ocupar cargos e posições de autoridade legal.

5.4.1 As primeiras aproximações

Em 2004, dá-se início ao processo de construção do PNAP, mencionado no capítulo 1. Esse esforço oportunizou a primeira aproximação entre os temas UCs e TQs, na perspectiva de construção de uma política pública transversal e integradora. Foi o primeiro momento de diálogo institucionalizado entre MMA e as representações quilombolas. Vale lembrar que o Decreto n.º 4887/2003, que define os procedimentos de titulação dos territórios quilombolas, tinha sido assinado em novembro de 2003.

Nesse processo de elaboração, foram realizados dois grandes encontros específicos sobre a temática dos quilombos, envolvendo representantes do MMA, IBAMA, CONAQ e representações estaduais desses grupos étnicos. A primeira oficina de capacitação sobre a política ambiental, com foco em áreas protegidas, foi realizada em Brasília em 2004. Na oportunidade foram apresentados o SNUC, o Programa de Trabalho da CDB, e a ideia do plano estratégico. Em uma segunda oficina realizada em São Luís, no Maranhão em 2005, foram discutidos os eixos do PNAP e delineados os objetivos gerais e específicos do Plano relacionados aos quilombos (informação verbal)¹⁸⁰.

Em abril de 2006 é assinado o Decreto n.º 5758 instituindo oficialmente o PNAP. A despeito dos dissensos internos dos órgãos ambientais envolvidos, decorrentes das distintas visões alinhadas ao preservacionismo e ao socioambientalismo, o processo de construção do PNAP propiciou a aproximação entre as três coalizões, com objetivo de

¹⁸⁰ Dado fornecido por Iara Vasco por comunicação pessoal, 2018.

estabelecer uma aliança para ampliar e fortalecer ações de conservação da biodiversidade e redução da pobreza nas áreas protegidas. No entanto, em função de disputas entre os interesses ambientais e os interesses dos Ministérios de Minas e Energia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que integravam a Comissão Coordenadora do Plano, a implementação do PNAP não foi adiante (FERREIRA, 2018).

A partir dos conceitos do MCD, podemos dizer que a suspensão da implementação do PNAP resultou de um evento dinâmico externo ao subsistema, constituído por decisão política e impacto de outros sistemas, que influenciou nas limitações e recursos dos atores do subsistema de áreas protegidas.

5.4.2 ICMBio e os novos espaços de pactuação

A criação do ICMBio, em agosto de 2007, e seus desdobramentos, também favoreceram processos de aproximação e diálogo entre a área ambiental e a quilombola. A estrutura administrativa do novo órgão alterou a antiga lógica de separação das categorias de unidades de conservação em diferentes diretorias, passando a funcionar segundo a lógica dos processos finalísticos. Nessa disposição, as novas coordenações passaram a ser responsáveis por criação, ou formação dos conselhos, ou elaboração dos planos de manejo, ou regularização fundiária, ou proteção, e demais atividades finalísticas das unidades de conservação de todas as categorias. Assim, a Coordenação de Criação de Unidades de Conservação (COCUC), por exemplo, é responsável tanto pela criação de REBIO quanto de RESEX. Da mesma forma, a Coordenação de Elaboração e Revisão de Planos de Manejo (COMAN) é responsável por planejar a gestão tanto das APAs quanto dos Parques Nacionais, desconstituindo, ao menos em relação à responsabilidade pelos processos, a velha separação entre UCs de proteção integral e de uso sustentável.

Esse novo arranjo institucional provocou, em alguma medida, uma redistribuição de recursos e um rearranjo das coalizões, antes entrincheiradas nos distintos *locus* institucionais, especialmente DIREC e CNPT, e posteriormente sendo distribuídas nas diversas Diretorias, de acordo com as atividades finalísticas.

Outra inovação do órgão foi a criação de uma coordenação técnica dedicada ao tratamento do tema das sobreposições entre UCs e territórios tradicionais. À Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais (COGCOT), efetivamente implantada em novembro de 2009, coube diagnosticar os casos, estabelecer diálogos e propor medidas de gestão das áreas de sobreposição entre UCs e territórios de povos tradicionais. A diretriz

institucional apontada pelo então Presidente do ICMBio, Rômulo Mello (*in memoriam*) foi “vamos tirar esse esqueleto do armário”, fazendo referência à antiga política de ignorar essa realidade e não enfrentar o problema. Assim, a COGCOT¹⁸¹ passou a conduzir os processos de gestão das sobreposições em unidades de conservação de todas as categorias, em especial as de proteção integral, que concentram o maior número de casos.

Nos termos do MCD, a criação e estruturação do ICMBio, fruto de decisão de autoridade governamental, constituíram um evento interno ao subsistema de áreas protegidas que resultou em redistribuição de recursos estratégicos, aberturas de espaços dentro do subsistema político e alteração do equilíbrio de forças entre as coalizões. Vale destacar o papel do Presidente do órgão, enquanto autoridade legal tomadora de decisão e liderança hábil, que, disposto a enfrentar o tema das sobreposições territoriais e estabelecer diálogos e acordos com as comunidades e demais órgãos competentes, acabou por fortalecer a coalizão socioambientalista, historicamente minoritária na pasta ambiental. A criação do ICMBio provocou mudanças no subsistema de áreas protegidas com criação de novas regras institucionais e produção de políticas públicas (*outputs*) voltadas à gestão dos conflitos decorrentes das sobreposições.

Exemplo disso é a Instrução Normativa ICMBio n.º 26/2012¹⁸²:

(...) estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida (ICMBio, 2012).

Com base nessa norma foram estabelecidos diálogos e pactuações com vistas à formalização de acordos para disciplinar os usos dos recursos naturais pelas comunidades quilombolas nas áreas de sobreposição.

5.4.3 Tratativas e construções

Outro vetor de aproximação entre a pauta quilombola e as UCs foi a instalação das Câmaras de Conciliação na AGU, também em 2007, por solicitação do recém-criado ICMBio, na busca de soluções para as controvérsias geradas pelas sobreposições,

¹⁸¹ Vinculada à Coordenação Geral de Gestão Socioambiental (CGSAM), integrante da estrutura da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT).

¹⁸² A construção dessa normativa teve início em 2010 por ocasião do I Seminário e Oficina sobre Termos de Compromisso com Populações Tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral, realizados em Brasília.

conforme já relatado no capítulo 3. Esse fato também representou uma mudança na política pública, estabelecendo um novo patamar de relação interinstitucional e uma nova postura do órgão ambiental perante a questão quilombola. A dinâmica dos trabalhos conciliatórios impele os participantes ao diálogo e à construção de acordos, mediados por procuradores federais designados como conciliadores. Durante o funcionamento das câmaras alguns acordos foram entabulados envolvendo as coalizões socioambientalista e quilombista.

Um exemplo é o caso atinente à sobreposição entre o território da Comunidade Quilombola Santo Antônio do Guaporé e a Reserva Biológica do Guaporé, localizados no município de São Francisco do Guaporé, em Rondônia. Após cerca de quatro anos de discussões junto a CCAF/AGU, que incluiu a realização de consulta pública na comunidade, chegou-se a um entendimento entre as partes, que consta de Termo de Conciliação¹⁸³ firmado e homologado pelo Advogado Geral da União em 22/12/2011.

Segundo esse acordo, o ICMBio se comprometeu a elaborar minuta de PL, a ser encaminhado para análise do MMA, propondo a desafetação de aproximadamente 7.200 hectares da REBIO em prol da titulação do território quilombola, que fora delimitado pelo INCRA com 40 mil hectares. Outro encaminhamento constante do acordo foi a elaboração de um Plano de Utilização da área a ser desafetada, envolvendo representantes do ICMBIO, INCRA, FCP e membros da comunidade, com objetivo de estabelecer regras de uso dos bens naturais, conciliando os interesses das partes. No entanto, tais tratativas só serão implementadas anos mais tarde, como veremos mais adiante.

Noutro rumo, a coalizão preservacionista mobilizou um recurso importante que é a informação. Publicou em 2009, por meio do Grupo Iguazu¹⁸⁴, o trabalho intitulado "Terras de Quilombolas e Unidades de Conservação: uma discussão conceitual e política, com ênfase nos prejuízos para a conservação da natureza." Segundo a entidade, suas publicações visam chamar a atenção da sociedade e dos poderes executivo, legislativo e judiciário sobre a necessidade de conservação da natureza. A publicação faz uma advertência em relação as ameaças que o reconhecimento de territórios quilombolas no interior de UCs de proteção integral pode representar para a conservação da biodiversidade.

Conforme o MCD, a informação é um importante recurso utilizado pelos atores de um subsistema para fornecer argumentos contra as visões políticas rivais, convencer

¹⁸³CCAF-CGU-AGU n.º 035/2011-HLC e GHR, de 07/12/2011.

¹⁸⁴Grupo ambientalista formado por pesquisadores, jornalistas, servidores públicos, dentre outros.

autoridades e tomadores de decisão a apoiar suas propostas e influenciar a opinião pública, com vistas a vencer batalhas políticas contra os oponentes.

5.4.4 Destratativas e obstruções

Em 31 de março de 2010 ocorreu uma troca de comando na pasta ambiental em função de um evento externo dinâmico, as eleições. Carlos Minc, até então Ministro do Meio Ambiente, deixou o cargo para participar do pleito eleitoral como candidato a deputado estadual no Rio de Janeiro. Ele foi sucedido por Izabella Teixeira, que até então ocupava a Secretaria Executiva do MMA.

Conforme o MCD, uma autoridade legal em posição de tomar decisões é o recurso estratégico mais importante para uma coalizão, que poderá utilizar esse recurso para influenciar a política pública dentro do subsistema. Pode-se afirmar, como era público e notório, que a nova dirigente não demonstrava simpatia às questões relacionadas à existência de populações humanas no interior de UCs de proteção integral. Assim, a troca de ministros acabou por fortalecer a coalizão preservacionista, levando, mais tarde, outros integrantes desse grupo a ocupar posições estratégicas na estrutura organizacional ambiental, impactando a continuidade das tratativas com a coalizão quilombista, até então entabuladas pela coalizão socioambientalista.

Dentre as tratativas embargadas na nova correlação de forças do subsistema de áreas protegidas, com dominância da coalizão preservacionista, destaca-se a conciliação relativa à REBIO Guaporé e à Comunidade Santo Antônio, anteriormente mencionada. O ante projeto de Lei elaborado pelo ICMBIO em atendimento ao que consta no Termo de Conciliação, contendo a proposta de desafetação que já havia sido pactuada perante a comunidade, a AGU, o INCRA, Fundação Palmares, MDA e GSI, não foi aprovado pelo MMA e o processo foi devolvido ao ICMBIO. Nos termos do MCD, a obstrução do prosseguimento de processos constitui estratégia de atuação das coalizões.

Vale destacar que o caso Guaporé foi o único dentre os seis casos de sobreposição entre UC e TQ tratados pela CCAF/AGU que alcançou solução conciliada, culminando com a homologação de um Termo de Conciliação pelo dirigente máximo da AGU. Os demais casos foram encerrados por falta de acordo, também no período de preponderância da coalizão preservacionista no subsistema de áreas protegidas.

Outro exemplo de desconstrução de pactuações entre as coalizões socioambientalista e quilombista, operadas pela coalizão preservacionista, é o caso do

Termo de Compromisso com a Comunidade Quilombola São Roque, cujo território foi abrangido pelos Parques Nacionais dos Aparados da Serra e da Serra Geral. Após longo processo participativo de construção das regras de uso dos bens naturais na área em sobreposição, o TC foi finalmente assinado pelo Presidente do ICMBio numa sexta-feira (08/03/2013). O documento seria assinado pelas demais partes, entre elas a Associação dos Remanescentes de Quilombo São Roque, o INCRA, e o MPF, na segunda feira, dia 11/03/2013, em reunião ordinária do Conselho Consultivo dos Parques Nacionais, ocasião esperada com festa por todos os envolvidos no processo de pactuação. No entanto, por determinação do MMA, o ICMBio voltou atrás na decisão de selar o acordo com a comunidade, depois de já ter assinado o documento.

Esse caso ganhou certa notoriedade pública. Após o recuo do ICMBio em efetivar o acordo pactuado e assinado, seguiram-se manifestações de repúdio de entidades membros das coalizões quilombista e socioambientalista. Em carta aberta à sociedade, o Movimento Negro Unificado (MNU) classificou a atitude como “racismo ambiental do ICMBio”. A matéria intitulada *Confiança Traída*, publicada no *Jornal Correio Brasiliense*¹⁸⁵, discorre sobre a suspensão “de forma unilateral e injustificada” desse acordo e de outras tratativas conciliatórias em curso envolvendo sobreposições com quilombos, por determinação do MMA.

Em 2009, quando os textos das propostas iniciais de termos de compromisso com as comunidades quilombolas começaram a ser discutidos, o assunto foi matéria do site "O ECO", intitulada "Chico Mendes vai cortar na carne", na edição do dia 28 de outubro¹⁸⁶. A matéria enfatizou a suposta perda de milhares de hectares de unidades de conservação que poderia advir dos acordos entabulados entre INCRA e ICMBio relativos aos seis casos de sobreposição tratados na Câmara de Conciliação.

Segundo o MCD, um dos recursos mobilizados pelas coalizões é a opinião pública, que, ao apoiar as posições políticas de determinadas coalizões, contribuem para influenciar decisões e políticas públicas. Assim, podemos compreender que as manifestações retrocitadas compõem estratégias de atuação das coalizões no sentido de mobilizar a opinião pública a favor de suas crenças e posições políticas.

Ainda em relação ao termo de compromisso é importante observar seu caráter instrumental, situando-se, portanto, no nível das crenças secundárias, que são mais

¹⁸⁵ Publicada na sessão Opinião, na edição de 06 de junho de 2013. Disponível em <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/25297_20130607_173010.pdf>.

¹⁸⁶ Disponível em <<https://www.oeco.org.br/reportagens/22777-chico-mendes-vai-cortar-na-carne/>>.

susceptíveis a mudanças decorrentes de aprendizado orientado à política pública. Nesse sentido, as experiências e as novas informações geradas a partir da implementação e monitoramento dos impactos dos TCs são importantes para favorecer o aprendizado e as mudanças de pensamentos e intenções comportamentais dos atores do subsistema, o que pode levar dez anos ou mais. Informações acerca dos impactos da implementação dos TC sobre a conservação da biodiversidade, a vida das comunidades e a gestão das UCs já são disponíveis em artigos acadêmicos e dissertações de mestrado¹⁸⁷.

5.4.5 Rupturas e reconstruções

Eis que em 2016 um novo evento externo dinâmico, decorrente de mudanças nas coalizões governamentais, impacta o subsistema de áreas protegidas. Trata-se do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, iniciado em dezembro de 2015 na Câmara dos Deputados, que culminou com a cassação do mandato presidencial em 31 de agosto de 2016. Em 12 de maio de 2016, a Presidente foi afastada do cargo após a admissão do processo no Senado Federal. Nessa data, a Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, juntamente com a equipe de Dilma, deixou o cargo, sendo sucedida por José Sarney Filho, que assumiu o MMA no dia seguinte. Em 16 de junho, Rômulo Mello, o primeiro Presidente do ICMBio, retornou ao cargo que havia deixado em 13 de março de 2012.

Paradoxalmente, a ruptura de gestão de um governo tido como popular, acabou favorecendo a retomada dos diálogos e da construção de acordos com os povos que residem nas unidades de conservação. A nova movimentação de recursos estratégicos, decorrentes do choque externo representado pelo *impeachment*, colocou novas autoridades legais em posição de tomada de decisão, desfavorecendo a coalizão preservacionista, que então predominava no subsistema de áreas protegidas. Tanto Sarney Filho como Rômulo Mello eram autoridades mais sensíveis às causas socioambientais e abertas ao diálogo e pactuação com os povos e comunidades tradicionais, favorecendo, assim, as coalizões socioambientalista e quilombista.

A partir de então, foi revigorado o diálogo entre ICMBIO e INCRA acerca das sobreposições entre UCs e TQs, no âmbito de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)¹⁸⁸, com objetivos mais amplos, que incluíam a elaboração de normativos conjuntos e de procedimentos para ações integradas. Visando dar mais efetividade aos trabalhos,

¹⁸⁷ Ver TALBOT, 2016 e LINDOSO, 2014.

¹⁸⁸ Criado pela Portaria Conjunta n.º 1, de 29 de janeiro de 2016.

em 2018 foi instituído novo GTI¹⁸⁹ com recorte voltado às sobreposições, incluindo a Fundação Cultural Palmares, com os objetivos de “aprimorar o intercâmbio de informações e elaborar fluxo de procedimentos no que tange as interfaces territoriais e a solução dos casos de sobreposição de interesses”.

Nesse novo ambiente interno do subsistema, foram retomadas as tratativas para efetivação dos compromissos assumidos no processo de conciliação entre a REBIO Guaporé e a Comunidade Quilombola Santo Antônio do Guaporé. Em 14 de agosto de 2017, ICMBIO, INCRA e Fundação Palmares assinaram o Plano de Utilização que visa conciliar os interesses das partes na área da REBIO a ser desafetada e titulada em benefício da comunidade quilombola, que garante o exercício de direitos fundamentais de forma ecologicamente sustentável”. O Plano, cuja elaboração estava pactuada desde 2011, cumpre a função de um termo de compromisso, “ajusta obrigações entre as partes e regula as condições de uso e manejo dos espaços e dos recursos naturais necessários para usufruto das famílias quilombolas” (2017).

Outro caso, extremamente complexo, de sobreposição que envolve a REBIO do Rio Trombetas, a FLONA de Saracá-Taquera e os Territórios Quilombolas Alto Trombetas 1 e 2, também teve desdobramentos inéditos nesse período. A partir dos diálogos retomados em 2016, entendimentos firmados entre INCRA, ICMBio e Fundação Palmares permitiram a publicação das Portarias¹⁹⁰ que reconhecem e declaram as terras dos territórios acima referidos. As Portarias de reconhecimento estabelecem que a regularização fundiária das porções dos territórios sobrepostos à FLONA será realizada via Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) a ser emitido pelo ICMBio, tendo INCRA e Palmares como intervenientes. Já as tratativas referentes à definição final das áreas a serem regularizadas nas porções dos territórios sobrepostas pela REBIO Trombetas não se encerram com a publicação das portarias, que também não implicam em renúncia ao direito de futura emissão de título de domínio.

Os casos de Guaporé e Trombetas são ilustrativos de acordos negociados, que constituem caminhos para mudanças no núcleo de políticas públicas. Os acordos culminaram em decisões de autoridades governamentais, no caso os Presidentes do ICMBio, INCRA e Fundação Palmares, que por sua vez implicam em novas regras institucionais e impactos na política pública, conforme o Diagrama do Modelo de Coalizão de Defesa anteriormente exposto. Aspectos dos processos de negociação

¹⁸⁹ Criado pela Portaria Conjunta n.º 1, de 8 de junho de 2018.

¹⁹⁰ Portarias INCRA n.º 1.171 e 1.172, de 17 de julho de 2018.

listados abaixo compõem o rol de condições em que tais acordos acontecem, conforme preconizado pelo MCD.

Em ambos os casos houve atuação do MPF, que geralmente assume a posição de agentes negociadores (*policybrokers*), pressionando os órgãos a implementarem as políticas públicas de sua competência. Especificamente no caso de Trombetas, em função do longo impasse nas negociações referentes à sobreposição, e consequente impedimento da materialização das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas, o MPF ajuizou em 2013 uma Ação Civil Pública¹⁹¹ face ao INCRA, ICMBio, Fundação Palmares e União, com objetivo de acelerar a titulação dos Quilombos do Alto Trombetas. Em sentença proferida em fevereiro de 2015, os órgãos foram condenados a concluírem no prazo de dois anos o procedimento administrativo para regularização dos territórios, bem como ao pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 90.000,00. A situação caminhava para uma situação insustentável, contribuindo para que todas as partes se dispusessem a negociar.

Ambos os acordos referentes a Guaporé e Trombetas foram aprovados pelo Comitê Gestor do ICMBio, órgão colegiado formado pelo Presidente, Diretores, Procurador Federal e assessorias, que conta com integrantes das coalizões preservacionista e socioambientalista. As propostas levadas ao Comitê Gestor foram pactuadas com INCRA, Palmares e representantes das comunidades quilombolas, envolvendo, portanto, a coalizão quilombista. Ou seja, a “mesa de negociações” incluiu representantes de todas as partes interessadas.

As negociações tiveram expressiva participação de representante da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do MMA, que atuou com liderança na condução das reuniões, impulsionando a construção dos acordos consensuais, em tratativas que levaram longo tempo para serem concluídas.

Outro esforço em curso que compõe o histórico da relação política entre a agenda ambiental e os territórios quilombolas é o processo de construção das diretrizes para Gestão Territorial e Ambiental em Territórios Quilombolas (GTAQ). Visando atender demanda do movimento quilombola, foi instituído em 2013 um GTI¹⁹² com a finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombolas, conforme

¹⁹¹ ACP n.º 004405-91.2013.401.3902. Dados disponíveis em <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00044059120134013902&secao=S TM>>.

¹⁹² Portarias Conjuntas n.º 98 e 429 de 2013. GTI composto por representantes do MMA, SEPPIR, MDA, INCRA, ICMBio e Fundação Palmares.

estabelecido no novo Código Florestal, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR); bem como para a instituição de um Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para esses territórios.

Em julho de 2016 foi instituído um novo GT¹⁹³ denominado GT GAT Quilombola, no âmbito da SEDR, composto por representantes do MMA, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e ICMBio. Com finalidade específica de propor diretrizes para elaboração da GTAQ e ações para sua efetiva implementação, o GT contou com a participação da SEPPIR, MDSA, Fundação Palmares, INCRA, CONAQ e alunos do Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/CDS/UnB), como convidados. A partir desse novo momento, os trabalhos foram desenvolvidos com mais intensidade, tendo sido realizadas em 2016 e 2017 oficinas nacionais e de intercâmbio envolvendo 250 representantes quilombolas de 15 territórios. Em 2018 foram realizadas mais oito oficinas regionais e duas nacionais, envolvendo 320 pessoas de 130 comunidades, para formação e informação das comunidades quilombolas sobre as discussões em curso e as diretrizes propostas (MMA, 2017).

¹⁹³ Portaria MMA n.º 298/2016.

5.4.6 As maiores perturbações vêm de outras coalizões

Mas, para além das oportunidades de pactuação geradas a partir da troca de ministros no MMA em 2016, é importante observar que esse choque externo decorre de mudanças nas coalizões governamentais, que estão inseridas num sistema político mais amplo, onde inúmeros outros subsistemas de políticas públicas interagem e disputam poder no sistema político como um todo.

Conforme exposto no capítulo 2, o que se observa no atual contexto do sistema político brasileiro é um quadro de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas, esfacelamento de instituições, congelamento de investimentos públicos, com retrocessos em direitos sociais, ataques à política socioambiental e precarização da política territorial quilombola; em contraste com o aumento do poder político e econômico do agronegócio.

Em outros subsistemas poderosos, como o da agricultura e pecuária, existem coalizões de defesa hegemônicas, que atuam fortemente contra os interesses sociais e ambientais. PLs, PECs, teses jurídicas, estudos e estatísticas, ações judiciais, dentre outros, fazem parte de suas estratégias de ação, que influenciam decisões de autoridades governamentais, definição de regras institucionais, alocação de recursos e produção de políticas públicas, que causam impactos em outros subsistemas. Assim, a eventual aprovação do PL 6299/2002, o Pacote do Veneno, por exemplo, constituiria um evento externo dinâmico decorrente de uma política pública do subsistema agrícola, que causa impactos ao subsistema de áreas protegidas.

Outras perturbações externas como decisões de outros subsistemas, mudanças nas condições socioeconômicas, devido a grande crise que o país enfrenta, desastres ambientais decorrentes da flexibilização dos processos de licenciamento ambiental, e até mudanças no regime político do país poderão afetar o comportamento dos atores do subsistema de áreas protegidas, impondo grandes mudanças.

Segundo o MCD, importantes efeitos de um choque externo incluem a redistribuição de recursos e aberturas e fechamentos de espaços dentro de um subsistema político. Nessa perspectiva, reformas, fusões e extinções de ministérios e autarquias são efeitos esperados.

REFLEXÕES

Entre aproximações, distanciamentos, construções e rompimentos, as mudanças na política pública de áreas protegidas no que concerne à relação entre UCs e quilombos ocorrem mormente em função da autoridade legal em posição de tomada de decisão, recurso estratégico mais importante das coalizões. Quando a autoridade é membro da coalizão socioambientalista, as tratativas para construção de acordos com as comunidades quilombolas avançam. Quando a autoridade legal é membro da coalizão preservacionista, as tratativas são paralisadas.

Embora haja aprendizado voltado à política pública, em função de experiências exitosas e informações técnicas relativas aos impactos positivos decorrentes de acordos firmados com comunidades quilombolas no interior de UCs de proteção integral, o recurso autoridade legal em posição de tomada de decisão é preponderante na produção de mudanças, e prevalece sobre os aspectos cognitivos.

As mudanças são temporárias, ocorrendo ao sabor das trocas de comando e alternância de coalizões dominantes; e são pequenas, pois ocorrem no nível das crenças secundárias e instrumentais. Para minimizar a flutuação dos posicionamentos institucionais perante os casos de sobreposição entre UCs e quilombos, é oportuno o estabelecimento de acordo negociado entre as coalizões para viabilizar a construção de regras institucionais mais sólidas e duradouras, tais como instruções normativas, portarias interinstitucionais, manuais de atuação dos gestores das UCs, dentre outros.

Embora o aprendizado voltado à política pública promova mudanças apenas no nível das crenças secundárias e instrumentais, o acúmulo em aspectos cognitivos advindos das experiências de pactuação, poderão dar suporte a construção de um acordo negociado, que constitui via potente para mudanças em crenças do núcleo político, gerando, portanto, grandes mudanças na política pública.

Mesmo que o MCD seja um modelo voltado a compreender mudanças já ocorridas ao longo de dez anos ou mais, podemos utilizar seus conceitos e fluxos para projetar situações que ensejam mudanças. Nesse sentido, vislumbra-se que grandes transformações na política de áreas protegidas poderão ocorrer em decorrência dos choques externos decorrentes das ofensivas promovidas por setores produtivos, em busca de mais e mais terras para expandirem suas atividades agropecuárias e industriais sobre os últimos estoques de recursos naturais.

Nesse contexto adverso, é oportuno que as coalizões de defesa que rivalizam dentro do subsistema de áreas protegidas sejam capazes de unir forças, celebrar acordos negociados e construir alianças em torno de um sistema de áreas protegidas forte, abrangente, integrador e inclusivo, que possa fazer frente às fortes perturbações externas que se anunciam. A formação de uma grande coalizão, capaz de unificar preservacionistas, socioambientalistas, quilombistas, e também indígenas e indigenistas, é necessária e urgente, diante da poderosa coalizão de forças que parece disposta a desconstruir instituições e políticas públicas de proteção ao patrimônio socioambiental brasileiro.

Dessa maneira, serão postos em prática os preceitos do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas que, embora não tenha saído do papel, lança luz no horizonte sombrio da política socioambiental brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao final deste trabalho, cabe-nos responder à pergunta que norteou a investigação: Como as políticas públicas interferem na conservação da agrobiodiversidade?

Como vimos ao longo da dissertação, a agrobiodiversidade é um atributo socioambiental de grande relevância para a humanidade, em função de seu papel para a segurança alimentar e nutricional, ao equilíbrio ambiental, à resiliência dos agroecossistemas, ao desenvolvimento rural sustentável, à inclusão social, ao patrimônio cultural, ao combate à fome e à miséria, dentre outras dimensões.

A despeito de sua importância, a agrobiodiversidade não foi contemplada por nenhuma política pública especificamente dedicada a ela. Considerando que a ausência de política também é uma política; ou, conforme visto na revisão bibliográfica, que política pública compreende o que o governo decide fazer ou deixar de fazer, podemos inferir que o estado de ameaça e o grau de perda de agrobiodiversidade a que assistimos nas últimas décadas não é mero acaso.

Ainda assim, alguns instrumentos contribuem para a sua proteção, a começar pela Constituição Federal de 1988, que, por trazer em sua essência a construção do Estado de bem-estar social, impulsionou investimentos e implementação de políticas públicas em várias áreas, com vistas a atender as demandas da sociedade e alcançar o bem comum. Lembrando que, desde os tempos de Platão e Aristóteles, a garantia e proteção da felicidade dos cidadãos é função dos governos e do Estado.

Dessa forma, políticas públicas voltadas a outras áreas acabam repercutindo na agrobiodiversidade. Ao estabelecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao conferir proteção ao patrimônio cultural brasileiro e ao garantir aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade de suas terras, a Constituição Cidadã, mesmo que por vias laterais, promoveu a proteção à agrobiodiversidade.

Nesse sentido, a implementação das políticas interfere na conservação da biodiversidade agrícola, ao estabelecerem mecanismos que protegem ou promovem os sistemas agrícolas tradicionais e os bens naturais. Por outro lado, a não implementação das políticas de proteção desses bens, e/ou a implementação de políticas que prejudicam os sistemas agrícolas tradicionais e a natureza, também interferem na conservação da agrobiodiversidade.

Assim, a política pública voltada à titulação de territórios quilombolas interfere na conservação da agrobiodiversidade ao garantir acesso e domínio aos territórios onde se estabelecem os sistemas agrícolas tradicionais. O acesso à terra é condição básica para a prática agrícola e, portanto, para a agrobiodiversidade. Sem terra não tem roça, e sem roça não tem agrobiodiversidade!

As políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, das quais os quilombolas são beneficiários, incluindo instrumentos de apoio à produção e comercialização, como acesso a créditos, infraestrutura, assistência técnica diferenciada, formação de mercados justos, com valorização dos produtos de origem quilombola, mercados institucionais como PAA e PNAE¹⁹⁴, interferem na conservação da agrobiodiversidade por favorecerem a permanência do agricultor no campo e a continuidade das práticas agrícolas tradicionais, com renda digna, minimizando o êxodo rural e os assédios que possam levá-lo a adotar outras práticas agrícolas, mais danosas ao ambiente e prejudiciais à diversidade agrobiológica.

A garantia dos direitos dos agricultores de armazenar, selecionar, melhorar, multiplicar, trocar, comercializar e plantar suas próprias sementes sem o pagamento de *royalties*; as ações de promoção de feiras de troca de sementes, casas de sementes e valorização dos guardiões de sementes, interferem na conservação da agrobiodiversidade por disponibilizar material genético de alta qualidade e diversidade, adaptado a variados tipos de ambientes, e que são a base da agricultura. Ademais, as políticas voltadas à promoção das sementes crioulas fazem o contraponto às empresas de sementes, que difundem material de estreita base genética e altamente dependente de insumos e agrotóxicos.

A criação e implementação de unidades de conservação da natureza interferem na conservação da agrobiodiversidade ao proteger os bens naturais, necessários para a produção agrícola, como os parentes silvestres das espécies domesticadas, os insetos e demais animais polinizadores, a água, os solos, a vegetação; e ao contribuir para o equilíbrio climático, a regulação do regime de chuvas, estabilidade e fertilidade dos solos, dentre outros. As unidades de conservação também favorecem a agrobiodiversidade contendo o avanço do modelo agrícola industrial, que causa inúmeras perdas para a

¹⁹⁴ Lei n.º 11947/2009 determina que pelo menos 30% do valor destinado aos municípios para a merenda escolar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam destinados à compra de produtos da agricultura familiar, com priorização para produtos de comunidades quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária.

agrobiodiversidade no mundo. Por outro lado, a depender da categoria de manejo da UC, em casos de sobreposição com territórios quilombolas e outros territórios de agrobiodiversidade, as restrições impostas podem acarretar prejuízos à reprodução do sistema agrícola tradicional, e, por conseguinte, à conservação da agrobiodiversidade, conforme visto no estudo de caso e comentado mais adiante.

O reconhecimento dos sistemas agrícolas tradicionais como patrimônio cultural do Brasil, e também como sistemas engenhosos do patrimônio agrícola mundial (SIPAM/*GIAHS*), interfere na conservação da agrobiodiversidade ao valorizar e estimular a manutenção desses sistemas e instituir medidas de salvaguarda e conservação dinâmica dos mesmos.

No entanto, o contexto de crise que o país vivencia, caracterizado por rupturas e instabilidades, favorece o estabelecimento de alianças que concorrem para o aumento do poder político e econômico da bancada ruralista no Congresso Nacional, influenciando decisões do Poder Executivo, que privilegiam o modelo agrícola industrial, em detrimento da agricultura tradicional e da conservação ambiental; conforme evidenciado ao longo da pesquisa.

Decorre desse quadro a dissolução de estruturas administrativas e a paralisação dos investimentos públicos em temáticas socioambientais, levando à perda da capacidade operacional dos órgãos e à fragmentação e descontinuidade de políticas públicas. A consequente paralisação da implementação das políticas sociais, ambientais, e voltadas à demarcação dos territórios tradicionais e à agricultura familiar coloca em risco conquistas históricas e leva a retrocessos em direitos socioambientais, situação que afeta com mais intensidade as populações mais vulneráveis. Somam-se a isso as inúmeras propostas legislativas contrárias aos interesses socioambientais e favoráveis ao agronegócio, que têm trâmite acelerado no Congresso, em comparação com as propostas benéficas aos sistemas agrícolas tradicionais, como é o caso do PNARA¹⁹⁵.

Percebe-se, nesse cenário, o entrelaçamento entre as três dimensões da política observadas em análise de políticas públicas, em que os processos políticos (*politics*) interferem no conteúdo das políticas públicas (*policy*) e até mesmo nas estruturas institucionais (*polity*), conforme visto nos referenciais teóricos de políticas públicas.

Assim sendo, o atual contexto político (dimensão processual, *politics*) interfere na conservação da agrobiodiversidade por duas vias. De um lado, por concorrer para a

¹⁹⁵ Política Nacional de Redução de Agrotóxicos, proposta pelo PL n.º 6670/2016.

descontinuidade das políticas públicas que promovem e protegem os sistemas agrícolas tradicionais; e de outro, por favorecer políticas que comprometem as condições de manutenção de tais sistemas (dimensão material, *policy*). A extinção do MDA ilustra a interferência da dimensão processual (*politics*) na dimensão institucional (*polity*).

Nesse sentido, a paralisação dos processos de reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, o esvaziamento das políticas voltadas à agricultura familiar, e a tendência de estagnação, e até mesmo de redução, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; associados à concentração da terra, ao avanço da monocultura e ao aumento das taxas de desmatamento, que degradam os bens ambientais fundamentais para a agricultura tradicional, impactam negativamente a sustentabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais e contribuem de forma significativa para a perda da agrobiodiversidade. Acrescenta-se ainda a intensificação das disputas por terra com o recrudescimento dos conflitos no campo a impulsionar o êxodo rural e o abandono da atividade agrícola pelos agricultores familiares e tradicionais. Enfim, é o agronegócio com suas agroestratégias a avançar sobre os territórios da agrobiodiversidade.

Noutro giro, nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas, as políticas públicas interferem na conservação da agrobiodiversidade de forma ambígua e contraditória.

Antes de prosseguir, cabe assinalar que as considerações doravante apresentadas se baseiam no estudo de caso realizado no âmbito da pesquisa, que envolve a Comunidade Quilombola de Mumbuca e a REBIO Mata Escura. Embora o caso analisado seja representativo de grande parte dos casos de sobreposição entre UCs e TQs no que se refere ao acesso a políticas públicas, é importante ter em mente que a realidade quilombola abrange uma miríade de situações, o que exige cautela nas generalizações. Feita essa ressalva, seguimos adiante!

A transformação de territórios quilombolas em unidades de conservação de proteção integral de domínio público, ou seja, que não admitem a permanência de comunidades em seus limites, restringe, ao menos até o momento, o acesso à política pública mais importante para o quilombo: a titulação do território¹⁹⁶. A sobreposição acarreta, também, dificuldades para o acesso às políticas públicas de fomento à produção

¹⁹⁶ Questões jurídicas de ordem fundiária relacionadas à natureza dos regimes de domínio público e privado (coletivo) das UCs e dos TQs, respectivamente, embaraçam a titulação dos territórios em UCs pré-estabelecidas. O estabelecimento de condomínio público-privado vem sendo aventado como possível saída para o imbróglio.

agrícola, em função da não regularização da situação fundiária. Nesse contexto, a política ambiental, corporificada na unidade de conservação, constitui, muitas vezes, a principal política pública a influenciar a prática agrícola, tanto em função da pouca expressão ou ausência das demais políticas, quanto pelas restrições que ela impõe à atividade.

Sendo assim, as comunidades quilombolas cujos territórios foram abrangidos por UCs de proteção integral, já vivenciam a ausência das políticas e a paralisação da titulação do território. Por outro lado, a existência da UC impede o avanço do latifúndio sobre as terras do quilombo. Configura-se então uma espécie de blindagem, para o bem e para o mal. Ao tempo em que impede a chegada de políticas públicas que favoreceriam a atividade agrícola tradicional, a UC também protege as terras, as matas e demais bens ambientais, propiciando as condições favoráveis à manutenção dos agroecossistemas. Em contrapartida, a aplicação da legislação de proteção da vegetação nativa, potencializada pela implementação da UC, implica em restrições a algumas práticas tradicionais, como o plantio em brejos e margens de rios; assim como à abertura de novas áreas de roça em mata alta (estágio avançado de regeneração ou floresta primária). Práticas extrativistas também integrantes do SAT podem sofrer limitações em função da criação da UC, comprometendo a transmissão de conhecimentos para as gerações seguintes, o que demanda a adoção de medidas de gestão específicas para minimizar os prejuízos às atividades tradicionais.

Nessas condições, os efeitos decorrentes do processo político em curso no Brasil, que se manifestam na descontinuidade de políticas públicas, podem não ser sentidos de forma drástica e imediata pelos quilombolas que vivem em UCs de proteção integral, uma vez que, o cerceamento de direitos é a tônica da realidade desses grupos. Além disso, os quilombolas têm uma característica marcante que é a resistência, como assinalado pela literatura e também manifestado por participante da pesquisa ao dizer que, “com dificuldade ou sem dificuldade, ele [o quilombo] resistiu e vai resistir até o fim”. Com política pública ou sem política pública, “o quilombo existe porque o quilombola resiste” (GF 4).

RECOMENDAÇÕES

Paralelamente às questões atinentes ao contexto político mais amplo que o país enfrenta, o presente estudo enseja reflexões sobre a gestão das sobreposições entre

unidades de conservação e territórios quilombolas, enquanto áreas estratégicas para conservação da agrobiodiversidade.

Nesses espaços, coexistem atributos naturais e culturais que se entrelaçam de forma complexa para produzir um bem biocultural de valor imensurável, constituído pelos sistemas agrícolas tradicionais. Assim sendo, políticas públicas devem convergir nesses territórios para promover sua manutenção e potencializar sua proteção.

As sobreposições entre áreas protegidas podem ser encaradas como áreas superprotegidas, aliando as potencialidades das políticas voltadas à proteção da biodiversidade, mais especificamente a implementação de unidades de conservação da natureza; as destinadas à garantia territorial, no caso, a política territorial quilombola; além das políticas de proteção ao patrimônio cultural.

Nesse sentido, são úteis as orientações do Ministério Público Federal, que apontam para o caminho da dupla afetação e compatibilização entre os direitos das comunidades quilombolas e os objetivos da unidade de conservação, por meio de instrumentos de gestão como plano de manejo, termo de compromisso de ajustamento de conduta ou inclusão de condicionantes no título de propriedade do território quilombola.

Outra orientação valiosa é a proposta ofertada por Juliana Santilli acerca das “Reservas da Agrobiodiversidade”, como uma nova categoria do SNUC. Em que pese as inúmeras complexidades conjunturais, que desencorajam qualquer tentativa de revisão da Lei, há que se reconhecer que as áreas de sobreposição entre territórios quilombolas e unidades de conservação constituem reservatórios de biodiversidade agrícola, sendo, portanto, reservas de agrobiodiversidade, se não de direito, ao menos de fato. Portanto, devem ser geridas como tal.

É oportuno nessa discussão resgatar os compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional no âmbito do TIRFAA, que orienta os países a promoverem a conservação da agrobiodiversidade também em áreas protegidas, apoiando os esforços das comunidades locais.

Diante do exposto, faz-se necessária a pactuação de regras e a concepção de instrumentos de gestão de unidades de conservação que dialoguem com a necessidade de conservação da agrobiodiversidade. Assim, planos de manejo, termos de compromisso e demais instrumentos disponíveis devem orientar a atuação institucional no sentido de viabilizar a manutenção e proteção do patrimônio agroecossistêmico contido nas áreas sobrepostas. Para tanto, é oportuno considerar as diretrizes para GTAQ, construídas por diversas instituições, inclusive a CONAQ, sob a coordenação do MMA.

Para a adequada gestão dessas áreas são necessários investimentos em pesquisas, junto aos agricultores, voltadas ao levantamento da agrobiodiversidade em unidades de conservação que possuem sistemas agrícolas tradicionais. Diante da velocidade estonteante dos processos que concorrem para a erosão genética, é urgente conhecer a biodiversidade agrícola nas áreas protegidas.

A construção de parcerias entre órgãos gestores de unidades de conservação e comunidades quilombolas para proteção da agrobiodiversidade em áreas protegidas pode contribuir para a superação dos desafios de produção de alimentos saudáveis aliada à conservação da natureza; em contraponto ao modelo predatório de produção agrícola industrial, responsável pela avassaladora destruição de territórios e ecossistemas; e beneficiário do perverso processo político em curso no país, que nos leva a passos largos de volta à escravidão, das terras e dos homens.

Ao fim, nos resta unirmos nossas forças e construirmos a coalizão das áreas protegidas, transformando Unidades em Comunidades de Conservação, celebrando o Matrimônio Socioambiental para proteger o Patrimônio Socioambiental, em especial, o Sistema Agrícola Tradicional! Vamos precisar de todo mundo!!!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA; ABRASCO. **Dossiê Científico e Técnico contra o Projeto de Lei do Veneno (PL 6.229/2002) e a favor do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA**. Rio de Janeiro, 2018, 183 p.

ALMEIDA, A.W.B. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2010.

_____. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER. S.; ALMEIDA W. (Org.). **Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora UnB, 2011.

ANDRADE, A. Maria; TATTO, Nilto. **Inventário Cultural de Quilombos do Vale do Ribeira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013. Disponível em:<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/pdf-publicacaoofinal_inventario.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo. **Cartografia e quilombos: territórios étnicos africanos no Brasil**. 9ª ed. Porto – Portugal: Africana Studia, 2006, p. 337-355.

_____. **Quilombos – Geografia Africana – Cartografia Étnica – Territórios Tradicionais**. 1ª ed. Brasília: Mapas Editora e Consultoria, 2009. 190 p.

_____. **África Brasil: Atlas Geográfico**. Brasília: Mapas Editora & Consultoria Ltda., 2014. 104 p.

ANTUNES, et al. Evolução histórica da identidade do guardião de sementes no Rio Grande do Sul. In: SANTILLI, J.; BUSTAMANTE, P. G.; BARBIERI, R. L. **Agrobiodiversidade**. Coleção Transição Agroecológica. vol. 2. Brasília: EMBRAPA, 2015.

ARAÚJO, S.M.V.G. **Coalizões de Advocacia da Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. 2007. 332 f. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília.

_____. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 2013. 428 f. Tese de Doutorado. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília.

ARAÚJO, S.M., CALMON, P., CAPELARI, M.G.M. **Advocacy Coalition Framework - ACF: Um Balanço das Pesquisas Nacionais**. VI Encontro de Administração Pública e Governança. Belo Horizonte, 2014.

ARRUTI, J. M. Quilombos. In: SANSONE, Lívio; PINHO, Osmundo Araújo. (Org.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2ª ed. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia EDUFBA, 2008. 447 p.

_____. **Emergencia étnica conquista territorial y conflicto entre comunidades indígenas y negras en Brasil y Colombia.** Bogotá – Colômbia: ILSA, 26-27 de abril de 2002.

BENSUSAN, N. Diversidade e Unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, N.; PRATES A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil.** Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Decreto n.º 2519/1998. Promulga a Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm>.

_____. Decreto n.º 3.551/2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm>.

_____. Decreto n.º 4340/2002. Regulamenta artigos da Lei do SNUC. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>.

_____. Decreto n.º 4.887/2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>.

_____. Decreto n.º 5.051/2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>.

_____. Decreto n.º 5.753/2006. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5753.htm>.

_____. Decreto n.º 5.758/2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>.

_____. Decreto n.º 6.040/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>

_____. Decreto n.º 6.261/2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm>.

_____. Decreto s/n.º de 5 de junho de 2003. Cria a Reserva Biológica da Mata Escura. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9894.htm>.

_____. Decreto n.º 6.476/2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm>.

_____. Decreto n.º 7.794/2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm>.

_____. Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas - Programa Brasil Quilombola, 2013. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>.

_____. Lei n.º 6938/1981. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>.

_____. Lei n.º 7.802/1989. Lei dos Agrotóxicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm>.

_____. Lei n.º 9985/2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>.

_____. Lei n.º 11.346/2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>.

_____. Lei n.º 12.343/2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm>.

_____. Portaria n.º 98/2007. Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. Disponível em <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>.

BRAZIL, Maria do Carmo. **Formação Do Campesinato Negro No Brasil: Reflexão categorial sobre os fenômenos “quilombo”, “remanescente de quilombo” e “comunidade negra rural”**. Encontro de História de Mato Grosso do Sul, 8., Dourados-MS: AMPUH, 2006.

BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2012.

CARNEIRO, E. **O Quilombo dos Palmares**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1966.

CARNEIRO DA CUNHA, M. Introdução. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**. IPHAN, Brasília, n. 32, 2005.

_____. Questões suscitadas pelo conhecimento tradicional. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v.5, n.1, p.439-464, 2012.

CARNEY, J. A.; VOEKS, R. A. Landscape Legacies of the African Diaspora in Brazil. **Progress in Human Geography** 27,1, p. 68–81, 2003.

CARVALHO, A. P. C. Tecnologias de Governo, Regularização de Territórios Quilombolas, Conflitos e Respostas Estatais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 131-157, 2016.

CHACPE, J. F. **Territórios Quilombolas e Unidades de Conservação de Proteção Integral: desafios da conciliação na Administração Federal**. 2014. 150 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília.

CHAMBERS, R. The origins and practice of participatory rural appraisal. **World Development**, v. 22, n. 7, p. 953–969, jul. 1994.

CLEMENT, et al. A ecologia histórica e a criação da agrobiodiversidade na Amazônia. Lições para a agroecologia. In: **Agrobiodiversidade**. Coleção Transição Agroecológica. v. 2. Brasília-DF. EMBRAPA, 2015.

COLCHESTER, M. Resgatando a Natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: DIEGUES, Antônio Carlos. (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec, 2000.

CONAQ e Terra de Direitos. **Racismo e Violência contra Quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2017**. Arquivo do CEDOC Dom Tomás Balduino da CPT, 2017.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 6ª edição. São Paulo: Hucitec, 2008.189p.

DOBROVOLSKI, R., et al. Science and democracy must orientate Brazil's path to sustainability. **Perspectives in ecology and conservation**, 2017.

DRUMMOND, José Augusto. **Proteção e produção: biodiversidade e agricultura no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

DRUMOND, M. A. **Técnicas e Ferramentas Participativas para a Gestão de Unidades de Conservação**. Brasília: MMA, 2009. 120 p.

EMPERAIRE, L. **La patrimonialización de un sistema agrícola en la Amazonia Brasileña**. Primer Encuentro Nacional de Patrimonio Vivo, Buenos Aires: Ministerio de la Cultura Buenos Aires, 2015.

FERREIRA, I. V. **Unidades de Conservação da Natureza em Terras Indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação**. 2018. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FRANCO, J. L. A. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **Revista História**, v. 32, n. 2, p. 21-48, 2013.

FRANCO, José Luís de Andrade, et al. História da Conservação da Natureza e das Áreas Protegidas: panorama geral. **Historiæ**, Rio Grande, 6 (2): 233-270, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GOMES, Flavio dos Santos. **Mocambos e Quilombos: uma história do campesinato negro**. 1ª edição. São Paulo: Claro Enigma, 2015

GRAMKOW, C. Política Ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal. In: ROSSI, Pedro (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. Autonomia Literária, 2018.375 p.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004.

HARROP, S. R. **Traditional agricultural landscapes as protected areas in international law and policy**. Agriculture, ecosystems e environment. 121, 296-307, 2007.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2014.

HÖFLING, E.M. **Estado e Políticas (Públicas) sociais**. Campinas: Cadernos Cedes, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Diagnóstico Ambiental da Bacia do Rio Jequitinhonha**. Rio de Janeiro: DIGEO, 1997.

INTINI, J.M. **Análise sobre a Proposta de Lei Orçamentária 2018: Os ‘Cortes Rasos’ nas Ações Estruturantes das Áreas Agrícola, Agrária e Ambiental**. Brasília: Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores, 2017.

KLEIN, Herbert S. **A escravidão africana na América Latina e Caribe**. Brasília: Editora UnB, 2015. 438 p.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

_____. Avanços e Retrocessos no Direito Ambiental Brasileiro. In: LITTLE, P. E. (Org.) **Os Novos Desafios da Política Ambiental Brasileira**. Brasília. IEB, 2014.

LEITE, 2000. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **NUER- Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas**, 7ª ed. NUER/UFSC, 2000.

LIMA, Deborah (et. al.). **Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica e Sociocultural: O quilombo de Mumbuca, Baixo Jequitinhonha, Minas Gerais**. Belo Horizonte: NUQ/UFMG. 2007.

LIMA, et al. **Práticas e saberes sobre agrobiodiversidade: a contribuição de povos tradicionais**. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 196, 2018.

LINDOSO, L. C. **Recursos de uso comum nos Gerais do Jalapão: Uma análise institucionalista do Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de unidades de conservação**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 207f. 2014.

MACHADO, Altair Toledo; MACHADO, Cynthia Torres de Toledo. Agrobiodiversidade e corredores agroecológicos. In: **Agrobiodiversidade**. Coleção Transição Agroecológica. v. 2. Brasília: EMBRAPA, 2015.

MADEIRA, J. A. et al. **Interfaces e sobreposições entre Unidades de Conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio**. In: Anais do VII SAPI e II ELAPIS, Florianópolis, 2015, Florianópolis.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **A História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo, Editora Unesp, 2010.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história de elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

_____. **Depoimento: avanços e retrocessos pós SNUC**. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-avan%C3%A7os-e-retrocessos-p%C3%B3s-snuc>>.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Gestão Territorial e Ambiental em Territórios Quilombolas**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MMA, 2017.

_____. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Série Biodiversidade, n.º 2. Publicação MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade?start=40>.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas**. Ministério Público Federal. Brasília: MPF, 2018. 213 p.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala: Quilombos, Insurreições, Guerrilhas**. 5ª edição São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2014. 456 p.

NASCIMENTO, A. **O Quilombismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

NIEDERLE, Paulo André. A agrobiodiversidade como recurso estratégico nos novos mercados agroalimentares. In: **Agrobiodiversidade**. Coleção Transição Agroecológica. v. 2. Brasília: EMBRAPA, 2015.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 296p.

PACK, S. M. et al. Protected Area Downgrading, Downsizing, and Dageztement (PADDD) in the Amazon. **Biological Conservation**, 2016.

PEDROSO, N. N. A casa e a roça: socioeconomia, demografia e agricultura em populações quilombolas do Vale do Ribeira, São Paulo, Brasil. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi**, v. 3, n. 2, 2008, p. 227-252.

PORTO, José Renato Sant'Anna. Desenvolvimento territorial: origens, trajetórias e sua influência nas políticas públicas de desenvolvimento rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, 2015 p. 145-168.

PORTO-GONÇALVES, C. W. et al. A contrarreforma na lei e na marra - Brasil (2015-2017). In: **Conflitos no Campo - Brasil**. CEDOC Dom Tomás Balduino - CPT, 2017.

PRIOSTE, F.G.V. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. Dissertação de Mestrado, 2017. 136 f. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

PUREZA, Fabiana. **Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil**. Dissertação de Mestrado. IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2014

REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. 1ª edição. São Paulo. Claro Enigma, 2012.

ROCHEDO, P. R. R. et al. The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. **Nature Climate Change**, v. 8, p. 695–698 (2018).

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. v. 1. Brasília: IGEPP, 2013.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SAMBUICHI, et al. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). Brasília: IPEA, 2017. 463 p.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

_____. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

_____. A Agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In BENSUSAN, N. e PRATES A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. Brasília, IEB Mil Folhas, 2014.

SANTILLI, M. Temporada de ataque aos territórios da diversidade. In: LITTLE, Paul (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

SANTONIERI, Laura R. Política Científica Agrônômica e sistemas agrícolas tradicionais: conflitos conceituais e práticos em torno da conservação da agrobiodiversidade. In: LIMA et al. **Práticas e Saberes sobre Agrobiodiversidade: a contribuição de povos tradicionais**. Brasília: IEB Mil Folhas, 2018. p. 196.

SANTOS, et al. As pesquisas com as Sementes da Paixão e suas interações com as políticas públicas de sementes no Semiárido paraibano. In: **Agrobiodiversidade**. Coleção Transição Agroecológica. v. 2. Brasília: EMBRAPA, 2015

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o Território. **GEOgraphia**, 1, 1, 1999. p. 7-13.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Record, 2003. p. 174.

STOLTON, Sue et al. **Food stores: using protected areas to secure crop genetic diversity**. Gland: WWF; Birmingham: University of Birmingham, 2006.

SAUER, S., ALMEIDA, W. Demarcando Território: passos iniciais nas terras da Amazônia. In SAUER, S. e ALMEIDA, W. **Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília, Editora UnB, 2011.

_____. Corrida Mundial por Terras e Direitos Territoriais no Brasil. In: **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, v. 8, n. 4. 2011.

SAUER, S.; FRANÇA, F. C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**. Salvador, v. 25, n. 65, 2012, p. 285-307.

SAUER, S.; LEITE, A.Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. In Revista Retratos de Assentamentos. **Revista do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (Nupedor) – UNIARA**, v. 20, n. 1, 2017.

SHEPSLE, Kenneth. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions**. 2nd Ed. New York: W.W Norton, 2010.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da Mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. Traduzido por Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento quilombola brasileiro**. 2008. 204 f. Dissertação de Mestrado (Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, Ana Luiza de. **História, educação e cotidiano de um quilombo chamado Mumbuca/MG**. 2006. 180 p. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

STEWART, Ângela May e LIMA, Deborah de Magalhães. “We Also Preserve”: Quilombola Defense of Traditional Plant Management Practices Against Preservationist Bias in Mumbuca, Minas Gerais, Brazil. **Journal of Ethnobiology**, 37(1):141-165, 2007.

TALBOT, Virgínia. **Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**. 2016, 219f. Dissertação Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Escola Nacional de Botânica Tropical, Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

TRAD, L. A. B. Grupos Focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 19, n. 3, 2009.

VILELA, Rodrigo. **Quilombos Contemporâneos e a proteção da Biodiversidade: o caso da Reserva Biológica da Mata Escura e da comunidade Mumbuca**. Vale Do Jequitinhonha/MG. 2013.163 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

VICENTE, V.M.B., CALMON, P.C.D.P. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. Encontro de Administração Pública e Governança. Rio de Janeiro, 2011.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTIDADES E CÓDIGOS DE ENTREVISTADOS.

Nº	Instituição	Código
	Instituições Públicas Federais	
1	MMA - Ministério do Meio Ambiente	EV 1
2	MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	EV 2
3	SEAD - Secretaria Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário	EV 3
4	SEAD - Secretaria Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário	EV 4
5	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	EV 5
6	INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	EV 6
7	FCP - Fundação Cultural Palmares	EV 7
8	IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	EV 8
9	EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EV 9
	Organismo Internacional	
10	FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura	EV 10
	Instituição Pública Estadual	
11	SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário	EV 11
	Instituição Pública Municipal	
12	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Sustentável de Jequitinhonha	EV 12
	Escritório Local de Instituição Pública Federal	
13	REBIO Mata Escura - ICMBio local	EV 13
	Organizações da Sociedade Civil com atuação nacional	
14	Instituto Socioambiental - ISA	EV 14
15	Terra de Direitos	EV 15
16	Cáritas Diocesana de Almenara	EV 16
17	CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	EV 17
	Organização da Sociedade Civil com atuação estadual	
18	N'Golo - Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais	EV 18
	Organizações Comunitárias locais	
19	Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Mumbuca	EV 19
20	Associação Comunitária de Remanescente de Quilombo de Mumbuca	EV 20
	Lideranças da Comunidade Mumbuca	
21	2 Lideranças (antigos)	EV 21
22	2 Lideranças (mulheres)	EV 22
23	1 Liderança (agricultor)	EV 23

APÊNDICE B – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRES E ESCLARECIDOS

Modelo 1 - a ser adotado com os quilombolas da Comunidade Mumbuca para atividade de grupo focal

Observações: Antes de solicitar o consentimento dos participantes será feita exposição do projeto de pesquisa em linguagem adequada e posterior esclarecimento de todas as dúvidas levantadas pelos participantes. Outras formas não escritas de manifestação do consentimento poderão ser utilizadas, tais como áudios e vídeos, em especial com os participantes mais idosos, caso seja necessário.

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas e Reservas da Agrobiodiversidade: áreas protegidas ou territórios ameaçados?” de responsabilidade de Poliana de Almeida Francis, estudante de mestrado da Universidade de Brasília. O objetivo geral desta pesquisa é entender a ligação entre a situação social e política do Brasil e a conservação da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas. Outros objetivos desta pesquisa são: 1) Conhecer a situação das principais políticas públicas ligadas a unidades de conservação, territórios quilombolas e agrobiodiversidade, identificando as principais ameaças e dificuldades para a manutenção e implementação dessas políticas; 2) Analisar as relações entre leis, normas, políticas públicas e ações do governo para implementar unidades de conservação, regularizar territórios quilombolas e proteger da agrobiodiversidade; 3) Saber se a insegurança e enfraquecimento das políticas públicas alteram o que a Comunidade Mumbuca espera para o futuro; 4) Entender como as incertezas das políticas públicas podem atrapalhar a manutenção das roças tradicionais e a sustentabilidade dos territórios quilombolas, nas áreas que estão sobrepostas por unidades de conservação.

Assim, gostaria de perguntar se você tem interesse e está disposto a colaborar com a pesquisa. Você receberá todos as informações que precisar antes, durante e depois de terminar a pesquisa, e eu garanto a você que o seu nome não será publicado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo em relação ao seu nome. Todas as informações que podem identificar você, não serão publicadas, não serão apresentadas. Os dados produzidos pela sua participação na pesquisa, como conversas, entrevistas de grupo, gravação de som ou filmagem, ficarão guardados pela pesquisadora responsável.

A coleta de informações será realizada por uma técnica chamada “grupo focal”, que é um encontro entre pessoas para discutir em grupo sobre um assunto, como uma conversa, com interação entre os participantes, conduzida pela pesquisadora. Faremos dois encontros de conversa de grupo focal. No primeiro, a conversa do grupo será conduzida para construir uma "linha do tempo", uma memória, sobre a história de relação entre a comunidade Mumbuca e as políticas ambientais, as políticas de reconhecimento da identidade quilombola e do território quilombola, e as políticas agrícolas, que têm a ver com a produção de alimentos. O segundo encontro terá objetivo de sentir o que os Mumbuqueiros percebem sobre a influência das incertezas e inseguranças quanto ao futuro das políticas públicas sobre a sustentabilidade das atividades agrícolas tradicionais e a conservação da agrobiodiversidade. É para estas atividades que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não gera risco significativo. O risco previsto é da pessoa ficar muito emocionada em lembrar histórias do passado ou até mesmo do presente. Se isso acontecer, estaremos em grupo para nos acolher, nos apoiar e nos fortalecer.

Espera-se que esta pesquisa possa dar mais visibilidade ao importante papel dos quilombolas na conservação da natureza, valorizar a cultura e a proteção da agrobiodiversidade da Comunidade Mumbuca; e ainda contribuir para a harmonia entre as políticas ambiental e quilombola, diminuindo os conflitos gerados pelas sobreposições entre unidades de conservação e territórios quilombolas, e melhorando a gestão desse tipo de situação.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício direto. Você é livre para não querer participar, retirar seu consentimento ou parar sua participação a qualquer momento. Se você não quiser participar não terá nenhuma punição ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida sobre a pesquisa, você pode me telefonar. Meu número é _____ Meu e-mail é _____. Se você quiser falar no CDS o telefone é (61) 3107 6000.

A responsável pela pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes, por meio de uma visita à Comunidade Mumbuca para apresentar a dissertação de mestrado, em linguagem apropriada ao melhor entendimento dos comunitários, e fazer um debate, uma conversa sobre os resultados, de uma forma participativa, podendo ser publicados os resultados da pesquisa posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações sobre a assinatura do TCLE ou sobre os direitos do participante da pesquisa podem ser buscadas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável e a outra com você.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

Jequitinhonha, ____ de _____ de _____

Modelo 2 - a ser adotado com quilombolas da Comunidade Mumbuca para entrevistas

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas e Reservas da Agrobiodiversidade: áreas protegidas ou territórios ameaçados?” de responsabilidade de Poliana de Almeida Francis, estudante de mestrado no Centro de Desenvolvimento Sustentável-CDS da Universidade de Brasília. O objetivo geral desta pesquisa é compreender a relação entre o contexto político do Brasil e a conservação da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas. Os objetivos específicos são (i) caracterizar o "estado da arte" (a situação) das principais políticas públicas relacionadas a unidades de conservação, territórios quilombolas e agrobiodiversidade, identificando as principais ameaças e entraves à manutenção e implementação de tais políticas; (ii) analisar as interfaces entre legislações, políticas públicas e ações governamentais voltadas à implementação de unidades de conservação, titulação de territórios quilombolas e proteção da agrobiodiversidade; (iii) identificar os reflexos do contexto de insegurança política sobre as perspectivas de futuro da Comunidade Quilombola Mumbuca; (iv) compreender como as incertezas geradas pela desestruturação das políticas públicas podem comprometer a viabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais e a sustentabilidade dos territórios quilombolas, nas áreas sobrepostas por unidades de conservação.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa. Os dados provenientes de sua participação, tais como registros das entrevistas e gravação de áudio, ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável pela pesquisa. O seu nome não será divulgado no texto final do trabalho e serão omitidas informações que possam identificá-lo.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevista semi estruturada. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Espera-se com esta pesquisa trazer elementos que contribuam para a harmonização das políticas ambiental e quilombola, minimização dos conflitos decorrentes das sobreposições e valorização da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone _____ ou pelo e-mail _____. Se você quiser falar no CDS o telefone é (61) 3107 6000.

A responsável pela pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de uma visita à Comunidade Mumbuca para apresentar a dissertação de mestrado, em linguagem apropriada ao melhor entendimento dos comunitários, e fazer um debate, uma conversa sobre os resultados, de uma forma participativa; podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com você.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

Jequitinhonha, ____ de _____ de _____

Modelo 3 - a ser adotado com os gestores públicos, pesquisadores e lideranças quilombolas para entrevistas

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas e Reservas da Agrobiodiversidade: áreas protegidas ou territórios ameaçados?” de responsabilidade de Poliana de Almeida Francis, estudante de mestrado da Universidade de Brasília. O objetivo geral desta pesquisa é compreender a relação entre o contexto político do Brasil e a conservação da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas. Os objetivos específicos são (i) caracterizar o "estado da arte" (a situação) das principais políticas públicas relacionadas a unidades de conservação, territórios quilombolas e agrobiodiversidade, identificando as principais ameaças e entraves à manutenção e implementação de tais políticas; (ii) analisar as interfaces entre legislações, políticas públicas e ações governamentais voltadas à implementação de unidades de conservação, titulação de territórios quilombolas e proteção da agrobiodiversidade; (iii) identificar os reflexos do contexto de insegurança política sobre as perspectivas de futuro da Comunidade Quilombola Mumbuca; (iv) compreender como as incertezas geradas pela desestruturação das políticas públicas podem comprometer a viabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais e a sustentabilidade dos territórios quilombolas, nas áreas sobrepostas por unidades de conservação. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como registros das entrevistas e gravação de audio, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semi estruturadas. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco significativo.

Espera-se com esta pesquisa trazer elementos que contribuam para a harmonização das políticas ambiental e quilombola, minimização dos conflitos decorrentes das sobreposições e valorização da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone _____ ou pelo e-mail _____. Se você quiser falar no CDS o telefone é (61) 3107 6000

A pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de apresentação e discussão dos resultados, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com você.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

Local, ___ de _____ de _____

APÊNDICE C – ROTEIROS BÁSICOS DAS ENTREVISTAS E DOS GRUPOS

FOCAIS

I. ROTEIRO PARA ENTREVISTA AOS GESTORES PÚBLICOS

Observação: A pesquisa ora proposta envolve diversas políticas públicas relacionadas a unidades de conservação da natureza, territórios quilombolas e produção agrícola, que são implementadas por diversos órgãos da administração pública. O roteiro a seguir será utilizado nas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos das diversas áreas, adequando a nomenclatura das distintas políticas de acordo com a área de atuação do participante. Por economia processual, para evitar a submissão repetida do mesmo roteiro, os nomes das políticas estão referenciados abaixo por letras do alfabeto; que serão devidamente substituídas pelos nomes das políticas por ocasião das entrevistas.

Perguntas:

1. Como se deu o processo de construção da Política "A"?
2. Como é feita a avaliação da efetividade da Política "A"?
3. Como você avalia a efetividade da Política "A" ao longo dos anos de implementação?
4. Na sua avaliação, houve fortalecimento ou enfraquecimento da Política "A" nos últimos anos?
5. Quais são os fatores limitantes para implementação da Política "A"?
6. Quais as possíveis ameaças à continuidade da implementação da Política "A"?
7. Como você avalia o potencial impacto da implementação e/ou da não implementação da Política "A" sobre a conservação da agrobiodiversidade nos territórios quilombolas?
8. Como você avalia o potencial impacto da implementação e/ou da não implementação da Política "A" sobre a conservação da agrobiodiversidade nas áreas de sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas?
9. Você identifica possíveis interfaces, divergentes e convergentes, entre a Política "A" e as Políticas "B" e "C"?
Quais?
10. Na sua opinião, o que poderia ser feito para minimizar as divergências e potencializar as convergências entre a Política "A" e as Políticas "B" e "C"?

II. ROTEIRO PARA ENTREVISTA ÀS LIDERANÇAS QUILOMBOLAS

Perguntas:

1. Qual foi o papel do movimento quilombola para inclusão de Artigo na Constituição Federal de 1988 que garante às comunidades remanescentes dos quilombos os direitos sobre as terras que ocupam?
2. Após a Constituição de 1988, o que mudou na relação das comunidades com o Estado e nas políticas públicas voltadas a esses grupos sociais?
3. Como você vê a execução das políticas socioambientais hoje?
4. Como você vê o futuro das políticas socioambientais no Brasil?
5. Na sua opinião, quais seriam os possíveis impactos da fragilização e/ou do fortalecimento das políticas sobre a agricultura tradicional quilombola e a agrobiodiversidade dos territórios?

III. ROTEIRO PARA ENTREVISTA À PESQUISADORES, ESTUDIOSOS E OUTROS ATORES SOCIAIS RELACIONADOS AO TEMA

Perguntas:

1. Como foi a participação dos pesquisadores e da sociedade civil no processo de construção das políticas socioambientais relacionadas a unidades de conservação, territórios quilombolas e agrobiodiversidade?
2. Como você vê a execução das políticas socioambientais hoje?
3. Como você vê o futuro das políticas socioambientais no Brasil?
4. Como você vê a contribuição das unidades de conservação para proteção da agrobiodiversidade? E nas áreas de sobreposição, como você vê essa interação entre os diferentes tipos de áreas protegidas para a agrobiodiversidade?
5. Na sua opinião, quais seriam os possíveis impactos da fragilização e/ou do fortalecimento das políticas sobre a agricultura tradicional quilombola e a agrobiodiversidade dos territórios?

IV. ROTEIRO PARA DISCUSSÃO DOS GRUPOS FOCAIS

1º Grupo focal

Objetivo: construir a linha do tempo da relação entre a comunidade e as políticas ambientais, as políticas de reconhecimento identitário e territorial, e as políticas agrícolas.

Perguntas orientadoras

1. Como era a vida na Mumbuca no início da formação da Comunidade?
2. Quais foram as principais mudanças que aconteceram na Comunidade de lá pra cá? O que causou essas mudanças?
3. O que mudou na vida da Comunidade com a chegada dos fazendeiros dentro do território quilombola? O que mudou na agricultura da comunidade depois da perda de parte do território?
4. O que mudou na vida da Comunidade após a criação da Reserva Biológica (REBIO) da Mata Escura? O que mudou na agricultura da comunidade depois da REBIO?
5. Quais as outras políticas que chegaram na Comunidade? Foi antes ou depois da criação da REBIO?
6. Como foi no passado e como está hoje a relação entre a Comunidade e o órgão ambiental responsável pela REBIO?
7. Depois do processo de reconhecimento da identidade quilombola e do território, o que mudou na relação entre a Comunidade e os órgãos de governo (municipal, estadual e federal)?

2º Grupo focal

Objetivo: captar a percepção da influência das incertezas quanto ao futuro das políticas públicas sobre a sustentabilidade das práticas agrícolas tradicionais e a conservação da agrobiodiversidade.

Perguntas orientadoras

1. O que vocês esperam para o futuro na Comunidade Mumbuca?
2. Com quais políticas públicas vocês poderão contar para chegar nesse cenário de futuro?
3. Como vocês vêem o futuro das políticas públicas no cenário político que estamos vivendo hoje?
4. Como vocês pensam que seria a Comunidade se não existisse a delimitação do território?
5. Como vocês pensam que seria a Comunidade se não existisse a REBIO?
6. Como seria a agricultura mumbuqueira se não existisse o território e a REBIO?
7. O que é preciso fazer para proteger a agrobiodiversidade da Comunidade Mumbuca?

APÊNDICE D – PROPOSTAS LEGISLATIVAS CONTRÁRIAS ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O quadro a seguir reúne um conjunto de proposições legislativas cujos efeitos impactam negativamente a política de unidades de conservação da natureza. Para elaboração desse levantamento, foi realizada consulta aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com atualização dos dados em outubro de 2017, associada a dados levantados junto a organizações que atuam no tema, como Ministério Público Federal (MPF) e Instituto Socioambiental (ISA), além de informações de conhecimento da autora.

Proposições legislativas que representam ameaça às Unidades de Conservação.

N	Proposição/Autor	Ementa/explicação	Observação
1	PEC 161/2007 Proposta de Emenda Constitucional Celso Maldaner PMDB/SC	Altera o inciso III do art. 225 e o § 4º do art. 231 da Constituição Federal, e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Estabelece que a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, a demarcação de terras indígenas e o reconhecimento das áreas remanescentes das comunidades dos quilombos deverão ser feitos por lei.	Apensada a PEC 215/2000
2	PEC 291/2008 Ernandes Amorim PTB/RO	Altera o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal para determinar que as unidades de conservação da natureza sejam criadas por lei federal.	Apensada a PEC 161/2007
3	PEC 72/2011 Flexa Ribeiro PSDB/PA	Dá nova redação ao inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, para determinar que as unidades de conservação da natureza sejam criadas mediante lei.	Aguarda designação de Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
4	PL 5477/2005 Abelardo Lupion PFL/PR Zonta PP/SC	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000 para estabelece a obrigatoriedade de lei federal específica para criação de Unidades de Conservação da Natureza e a respectiva dotação orçamentária.	Aguarda deliberação do recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
5	PL 2100/2007 Valdir Colatto MDB/SC	Disciplina a criação de Unidades de Conservação, nos termos estabelecidos pelo art. 225, da Constituição Federal. Exige que as unidades de conservação sejam criadas por lei, limitando em até 500 (quinhentos) metros a zona de amortecimento. Possibilita o uso das áreas particulares localizadas no interior das Unidades, enquanto não houver o pagamento da devida indenização. Altera a Lei n.º 9.985, de 2000	Apensado ao PL 5477/2005
6	PL 1448/2007 Carlos Melles DEM/MG Odair Cunha PT/MG Maria do Carmo Lara PT/MG	Altera os limites do Parque Nacional da Serra da Canastra, que passa a compor o mosaico de unidades de conservação da Serra da Canastra, nos termos do art. 26 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000	Aguarda apreciação pelo Senado

7	PL 1517/2007 Carlos Melles DEM/MG Odair Cunha PT/MG Maria do Carmo Lara -PT/MG e outros	Cria a Área de Proteção Ambiental da Serra da Canastra, que passa a compor o mosaico de unidades de conservação da Serra da Canastra, nos termos do art. 26 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Para tanto, propõe a desafetação de 47.500 hectares do Parque Nacional da Serra da Canastra.	Aguarda apreciação pelo Senado Federal
8	PL 6905/2010 Carlos Melles - DEM/MG , Geraldo Thadeu - PPS/MG , Maria do Carmo Lara e outros	Cria o Monumento Natural do Rio Samburá, que passa a compor o mosaico de unidades de conservação da Serra da Canastra, nos termos do art. 26 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Para tanto propõe a desafetação de 9300 hectares do PNSC	Aguarda apreciação pelo Senado, onde tramita com número PL 52/2017.
9	PL 3751/2015 Toninho Pinheiro PP/MG	Altera a Lei n.º 9.985, de 2000. Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público. Estabelece o prazo de cinco anos da data de criação da unidade de conservação para conclusão dos processo de indenização de propriedades privadas em UCs, sob pena de caducidade do ato normativo que criou a unidade. Condiciona a criação de UC de domínio público à disponibilidade de dotação orçamentária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados.”	Aguarda Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
10	PL 8107/2017 Autor: Poder Executivo	Altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, localizadas no Município de Novo Progresso, Estado do Pará.	Apresentado pelo MMA após veto ao PLV 4/2017. Aguarda Criação de Comissão Temporária
11	PDC 1148/2008 Zequinha Marinho - PMDB/PA	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 13 de fevereiro de 2006, que cria a Floresta Nacional do Jamanxim, localizada no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará.	Arquivada* 31/01/2015
12	PL 6479/2006 Zequinha Marinho PSC/PA	Altera os limites do Parque Nacional da Serra do Pardo.	Arquivada* 31/01/2015
13	PLS 97/2017 Flexa Ribeiro PSDB/PA	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, para estabelecer a necessidade de anuência do Estado para criação ou alteração de unidades de conservação em seu território.	Matéria com a relatoria da Comissão de Meio Ambiente
14	PL 7132/2010 Assis do Couto - PT/PR	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para criar a categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e institui a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu.	Em apreciação no Senado Federal
15	PL 3682/2012 Vinicius Gurgel - PR/AP	Dispõe sobre mineração em unidades de conservação. Autoriza a mineração em até 10% (dez por cento) da unidade de conservação, desde que haja doação ao órgão ambiental de uma área com o dobro da dimensão da área cedida e as mesmas características.	Arquivada* 31/01/2015
16	258/2009 Flexa Ribeiro PSDB/PA	Altera a categoria da Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo para Parque Nacional Nascentes da Serra do Cachimbo e Área de Proteção Ambiental Vale do XV	Matéria com a relatoria na Comissão de Meio Ambiente
17	208/2018 Dalírio Beber (PSDB/SC) Paulo Bauer (PSDB/SC)	Redefine o traçado do Parque de São Joaquim e altera seu nome para “Parque Nacional da Serra Catarinense”.	Matéria com a relatoria na Comissão de Meio Ambiente

	Dário Berger (MDB/SC)		
--	--------------------------	--	--

*Arquivadas nos termos do Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual, quando termina uma legislatura, as proposições que foram submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontram em tramitação, são automaticamente arquivadas, podendo ser desarquivadas mediante requerimento do autor, dentro dos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação a partir do estágio em que se encontra.

APÊNDICE E – PROPOSTAS LEGISLATIVAS CONTRÁRIAS AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

O quadro a seguir reúne um conjunto de proposições legislativas cujos efeitos impactam negativamente a política territorial quilombola. Para elaboração desse levantamento, foi realizada consulta aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com atualização dos dados em outubro de 2017, associada a dados levantados junto a organizações que atuam no tema, como Ministério Público Federal (MPF) e Instituto Socioambiental (ISA), além de informações de conhecimento da autora.

Proposições legislativas que representam ameaças à política territorial quilombola

Nº	Proposição e Autor	Ementa/Explicação	Obs. (atualizado 17/10/2018)
1	PDC 44/2007 Projeto de Decreto Legislativo Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC)	Susta a aplicação do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Arquivada 31/01/2015.
2	PDC 326/2007 Projeto de Decreto Legislativo Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC)	Susta os efeitos do Decreto n.º 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea "C", da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Transfere a competência relativa à delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinação de suas demarcações.	Arquivada 31/01/2015
3	PL 2471/2007 Projeto de Lei Deputado Paulo Piau (PMDB-MG)	Cria Sistema de Indenização a Produtores Rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais, prevendo, entre outros, indenização pelo lucro cessante por 20 anos.	Arquivada 31/01/2015
4	PEC 161/2007 Proposta de Emenda Constitucional Deputado Celso Maldaner (PMDB-SC),	Altera o inciso III do art. 225 e o § 4º do art. 231 da Constituição Federal, e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Estabelece que a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, a demarcação de terras indígenas e o reconhecimento das áreas remanescentes das comunidades dos quilombos deverão ser feitos por lei.	Apensada a PEC 215/2000
5	PL 3654/2008 Valdir Colatto (PMDB/SC)	Regulamenta o Art. 68 do ADCT da CF de 1988.	Rejeitada e arquivada definitivamente, por ter recebido pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que foi distribuída.
6	PDC 2227/2009	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 20 de novembro	Aguardando Designação de Relator na Comissão de

	Luis Carlos Heinze (PP/RS)	de 2009, que "declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo "Território Quilombola Comunidade Rincão dos Martimianos", situado no Município de Restinga Seca, Estado do Rio Grande do Sul."	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
7	PDC 2228/2009 Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 20 de novembro de 2009, que "declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo "Território Quilombola Comunidade São Miguel", situado no Município de Restinga Seca, Estado do Rio Grande do Sul."	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
8	PL 1836/2011 Valdir Colatto (PMDB-SC)	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando.	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
9	PL 3452/2012 Vicentinho (PT/SP)	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) Proposição inicial não ameaçadora. Mas, a depender da tramitação, pode vir a ser.
10	PEC 416/2014 Wilson Covatti (PP/RS)	Altera o Art. 185 da CF de 1988. Torna insuscetíveis de desapropriação para fins de regularização fundiária e para fins de demarcação de terras indígenas e quilombolas a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva.	Arquivada 31/01/2015
11	PDC 240/2015 Luis Carlos Heinze (PP-RS)	Susta os efeitos da Portaria n.º 531, de 5 de outubro de 2015, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - que "declara como terras da Comunidade Remanescente de Quilombo Mormaça", a área situada no Município de Sertão, Estado do Rio Grande do Sul."	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
12	PL 1003/2015 Edio Lopes (PMDB/RR)	Acresce o Art. 120-A na Lei n.º 4.504, de 1964. Trata das desocupações por desapropriações resultantes da demarcação de terras indígenas e quilombolas. Texto da proposição: Art. 1º A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, fica acrescida do art. 120-A, com a seguinte redação: "Art. 120-A. As desocupações por desapropriações resultantes da demarcação de terras indígenas e quilombolas só serão efetivadas após o pagamento da justa indenização em dinheiro, calculada sobre o valor da terra e benfeitorias, ao seu legítimo proprietário ou a quem detenha a sua posse de boa fé, atestada por qualquer documento público. Parágrafo único. A terra e as benfeitorias serão avaliadas pelo valor de mercado, por meio de instituição oficial ou amplamente reconhecida. Justificativa do PL: procedimentos atualmente adotados nas desapropriações são	Apensado ao PL 2311/2007, que foi apensado ao PL 490/2007. Os dois alteram a Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Estabelecem que as terras indígenas serão demarcadas através de lei. O PL 490/2007 está pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

		autoritários e injustos, ocorrendo desalojamentos sem compensação prévia, indenizações com valores inferiores aos valores de mercado, recebidos com grandes atrasos e de forma parcelada.	
13	PDC 355/2016 Jerônimo Goergen (PP/RS)	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Monge Belo, localizados nos Municípios de Anajatuba e Itapecuru Mirim, Estado do Maranhão.	Aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa
14	PDC 360/2016 Jerônimo Goergen (PP/RS)	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Gurupá, localizados no Município de Cachoeira do Arari, Estado do Pará.	Aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa
15	PDC 366/2016 Jerônimo Goergen (PP/RS)	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Macambira, localizados nos Municípios de Santana do Matos, Lagoa Nova e Bodó, Estado do Rio Grande do Norte	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
16	PDC 382/2016 Jerônimo Goergen (PP/RS)	Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Caraíbas, localizados nos Municípios de Canhoba, Amparo do São Francisco, Aquidabã, Cedro de São João e Telha, Estado de Sergipe".	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)

Fontes dos dados: Câmara dos Deputados, MPF e ISA.

Observação: Conforme o Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando termina uma legislatura, as proposições que foram submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontram em tramitação são automaticamente arquivadas, podendo ser desarquivadas mediante requerimento do autor, dentro dos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação a partir do estágio em que se encontra.

APÊNDICE F – HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL QUILOMBOLA

A garantia de acesso e domínio sobre os territórios quilombolas é de fundamental importância para a manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, e por conseguinte, para a conservação da agrobiodiversidade. A política territorial quilombola, desde logo após sua efetiva instituição em 2003, é alvo de medidas orquestradas por setores contrários à sua efetivação, visando seu enfraquecimento, conforme já explicitado no capítulo 2. Considerando o alto grau de ameaça em que se encontra essa política pública em meio ao contexto político e econômico do país, seu processo de construção será historiado a seguir, e seus principais marcos comporão o diagrama da Linha do Tempo, que conterà também as principais ameaças e tentativas de fragilização dessa política, anteriormente destacadas. Seguem os fatos históricos!

Passados 100 anos da abolição formal¹⁹⁷ da escravatura no Brasil, o direito das comunidades quilombolas aos seus territórios foi reconhecido e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Reza o referido artigo: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". Foi só a partir da Constituição de 1988 que os quilombolas passaram de uma categoria de ilícito para sujeitos de direito.

A proposta para reconhecimento desse direito resultou de amplo processo de mobilização do movimento negro urbano, das comunidades negras rurais, organizações camponesas e parlamentares ligados às causas sociais. O Movimento Negro Nacional encaminhou formalmente à Assembleia Nacional Constituinte a proposta de garantia de acesso à terra para comunidades quilombolas, por meio da Sugestão n.º 2.886. No entanto, a proposta não alcançou o número mínimo de assinaturas para integrar o anteprojeto do texto constitucional. Assim, a Deputada Benedita da Silva (PT/RJ) subscreveu a Sugestão n.º 9.015¹⁹⁸, contendo a proposta do movimento negro com alguns adendos. Após passar pelas discussões constituintes, sofrer emendas, substitutivos favoráveis e contrários, assim como propostas de supressão, a garantia dos direitos territoriais quilombolas restou aprovada e incluída nas disposições transitórias da Carta Magna (PRIOSTE, 2017).

¹⁹⁷ Por meio da Lei nº 3353, de 13 de maio de 1888, a chamada Lei Áurea.

¹⁹⁸ A proposta foi inicialmente direcionada ao Capítulo da Ordem Econômica, juntamente com temas relacionados à reforma agrária. Posteriormente integrou o Capítulo da Ordem Social, tramitando pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

Os reflexos do processo de redemocratização do país, da formação da Assembleia Nacional Constituinte, o reconhecimento do direito constitucional quilombola à terra, dentre outros fatores, criaram condições favoráveis para a mobilização das comunidades negras rurais que resistiam em seus territórios espalhados pelo Brasil, impulsionando o processo de articulação e organização de entidades representativas estaduais e posteriormente nacional (PRIOSTE, 2017).

Mesmo com toda a mobilização e discussões travadas por acadêmicos ligados ao tema, e também no seio dos movimentos sociais, acerca do alcance do Art. 68 do ADCT, este só voltou a ser objeto de atenção das instituições de governo por ocasião da comemoração dos 300 anos do assassinato de Zumbi dos Palmares (ARRUTI, 2002).

Em 20 de novembro de 1995 ocorreu a Marcha Zumbi, que reuniu 30 mil pessoas em Brasília para denunciar o racismo e a ausência de políticas públicas para a população negra. Nessa data, em atendimento aos manifestantes, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para tratar da valorização da população negra.¹⁹⁹

Porque a Marcha dos 300 anos de Zumbi dos Palmares foi organizada pelo movimento negro, pelas centrais sindicais, pelos movimentos sociais, por partido de esquerda. Então foi uma marcha plural. E o movimento negro estava tensionando realmente, que naquele momento era muito importante que o Brasil assumisse que nós não éramos uma sociedade racialmente democrática. Porque até então ainda persistia o mito da democracia racial. Só em 91 na Conferência de Durban, na África do Sul, é que no meio da Conferência, o Brasil assumiu que no Brasil existia racismo. Mas até então só quem via racismo no Brasil era a militância negra. Ninguém mais via! Porque nós éramos um país racialmente democrático, que era a construção do Gilberto Freire, do mito da democracia racial. (EV 18)

Dentro do movimento negro, haviam as especificidades do movimento quilombola, que aproveitou a mobilização da Marcha para impulsionar sua organização em nível nacional.

Que foi quando o movimento negro entregou um documento cobrando do então Presidente políticas voltadas para a população negra. E os quilombolas também entregaram um documento. Foi a primeira carta nacional, a primeira carta, primeiro documento público nacional, foi entregue ao então Presidente da República nessa época (EV 18).

Concomitantemente à Marcha, os quilombolas realizaram o 1º Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas²⁰⁰, ocasião em que foi deliberada a constituição de uma organização nacional. Para esse fim, foi formada a Comissão Nacional Provisória das

¹⁹⁹Fato noticiado em <<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>>.

²⁰⁰De 17 a 20 de novembro, na UnB.

Comunidades Rurais Negras Quilombolas, que se transformou no ano seguinte na Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a CONAQ²⁰¹. A organização se coloca enquanto um movimento político organizado em torno da defesa dos direitos dos quilombos de todo o Brasil, e da luta pela implementação das políticas públicas voltadas a esse segmento, em especial, a titulação dos territórios.²⁰²

Ainda na efervescência de 1995, quando a questão quilombola ganhou peso no cenário nacional, a Senadora Benedita da Silva e o Deputado Alcides Modesto (PT/BA) apresentaram Projetos de Lei com objetivo de regulamentar o Art. 68 do ADCT da Constituição de 1988. Posteriormente os dois projetos foram aglutinados em um (Carvalho, 2016).

Também no ano de 1995, a Fundação Palmares²⁰³ estabeleceu normas para os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, por meio da Portaria n.º 25/1995, que constitui a primeira norma infraconstitucional federal sobre a matéria. Nesse ano também o INCRA expediu a Portaria n.º 307/1995 que lhe permitia demarcar e titular terras quilombolas em áreas públicas federais. Em 1995 foi titulada a primeira comunidade quilombola no Brasil. Trata-se da Comunidade Boa Vista, localizada no município de Oriximiná, estado do Pará (Carvalho, 2016).

A despeito da sobreposição de tarefas entre Palmares e INCRA, bem como das divergências quanto ao melhor *locus* institucional para conduzir os processos de titulação, sem negligenciar as especificidades culturais dos grupos; e em meio à crescente pressão popular para a efetivação dos novos direitos nascidos com a Constituição; o INCRA regularizou seis áreas quilombolas no Pará, entre 1995 e 1998, utilizando a modalidade Projeto Especial Quilombola²⁰⁴. Noutra esteira, a Palmares continuava reivindicando a devida estruturação do órgão para que ela reunisse as condições técnicas necessárias para atuar na regularização fundiária dos territórios quilombolas (Carvalho, 2016).

Visando dirimir as disputas de competência e as divergências quanto à forma e alcance do direito quilombola à terra, foi constituído em 1996 um GTI²⁰⁵ com a finalidade de “elaborar propostas dos atos e dos procedimentos administrativos necessários à implementação do disposto no art. 68 do ADCT”. Como resultado dos trabalhos do GTI, foi elaborada uma

²⁰¹Criada em 1996, durante o encontro de avaliação do 1º Encontro Nacional, realizado em Bom Jesus da Lapa.

²⁰²Fonte <http://conaq.org.br/nossa-historia/>

²⁰³A FCP, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, foi criada em agosto de 1988 em comemoração ao Centenário da Abolição da Escravatura. À época, era o único órgão responsável pelas questões da população negra no Brasil.

²⁰⁴Uma adaptação do modelo de assentamento rural em áreas públicas federais.

²⁰⁵ GTI criado por Decreto Presidencial de 4 de dezembro de 1996, composto pelos Ministérios da Cultura, Justiça, Meio Ambiente e Recursos Naturais e da Amazônia Legal, INCRA, FCP e IPHAN.

proposta de Decreto para regulamentar os procedimentos de titulação (TRECANNI, 2006, apud PRIOSTE, 2017).

Em continuidade ao processo de normatização, entre 1997 e 1999 foram elaboradas propostas de procedimentos para a titulação dos territórios quilombolas, estabelecendo a necessidade de uma ocupação centenária que remontasse ao período anterior ao fim da escravidão como critério para caracterizar as comunidades enquanto remanescentes dos antigos quilombos (CARVALHO, 2016).

Em outubro de 1999 foi editada a Medida Provisória n.º 1911-11, atribuindo a competência ao Ministério da Cultura que, por sua vez, delegou a competência à Fundação Palmares, por meio da Portaria 447/1999. Na sequência, a Fundação Palmares expediu a Portaria n.º 40, disciplinando o processo administrativo de reconhecimento dos territórios quilombolas (CARVALHO, 2016).

Em 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto n.º 3912/2001, com objetivo de regulamentar “as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.” O Decreto manteve a competência da Fundação Palmares para conduzir todo o processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas. O dispositivo estabelecia que somente poderia ser reconhecida a propriedade sobre terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e estavam ocupadas por remanescentes dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

Esse Decreto teve grande rejeição por parte de juristas, antropólogos e integrantes dos movimentos sociais, em função do estabelecimento de um marco temporal de ocupação centenário, e também pela adoção de um conceito colonial de quilombo, atrelado a reminiscências históricas (CARVALHO, 2016). A exigência de comprovação da permanência da comunidade no mesmo local por 100 anos, além de impossível de cumprir, desconsiderava todo o histórico de formação e movimentação dessas comunidades, em função de processos de expropriação territorial e da busca por sobrevivência, inclusive no período pós-abolição. Segundo alguns juristas, tal exigência "era não só uma medida de restrição ao pleno gozo de direitos constitucionalmente garantidos, mas também de injustiça histórica e social

Outro ponto do Decreto que gerou grande resistência foi o estabelecimento da competência da Palmares para conduzir o processo de titulação dos territórios quilombolas. Voltado ao trato de questões culturais, a Palmares não tinha estrutura técnica adequada para conduzir os complexos processos de regularização dos quilombos, e nem tão pouco tinha competência legal para expedir títulos de terra. Os títulos expedidos pela Palmares tinham efeito

prático de reconhecimento, mas não produziam efeitos fundiários. De fato, durante a vigência desse Decreto nenhum território quilombola foi registrado em cartório (CARVALHO, 2016).

Em 13 de maio de 2002, dia em que se comemora a assinatura da Lei Áurea, o Projeto de Lei do Senado n.º 129/1995²⁰⁶, proposto por Benedita da Silva em abril de 1995 para regulamentar o artigo 68 do ADCT, foi vetado integralmente pelo Presidente Fernando Henrique. O texto do PL dava interpretação abrangente ao art. 68 no que se refere ao conceito de quilombo e à extensão do direito à terra previsto na Constituição. Noutra linha, a Mensagem de Veto n.º 370 sintonizava ao que já dispunha o Decreto n.º 3912/2001. Um dos elementos apontados para o veto foi a eficácia plena do ADCT 68. Em sendo autoaplicável, não necessitaria de lei específica que amparasse o Decreto (PRIOSTE, 2017).

Em dezembro de 2002, já no período de transição entre governos, a CONAQ encaminhou uma carta ao então Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, sugerindo a revogação do Decreto n.º 3912/2001 e demandando a criação de uma Secretaria Nacional de Quilombos no âmbito da estrutura do INCRA, como instância responsável pela titulação dos territórios quilombolas (CARVALHO, 2016).

Em 21 de março de 2003, data que celebra o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)²⁰⁷, com status de Ministério, ligada diretamente à Presidência da República, como resultado do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro (seppir.gov.br).

Em atendimento à demanda da CONAQ, foi instituído na data simbólica de 13 de maio de 2003, um GTI²⁰⁸ com objetivo de construir uma nova regulamentação para os procedimentos de titulação dos territórios quilombolas. Como produtos desse GTI foram elaboradas as minutas do Decreto n.º 4883²⁰⁹, Decreto n.º 4885²¹⁰, e do Decreto n.º 4887/2003 que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” (CARVALHO, 2016).

²⁰⁶O PLS foi debatido e aprovado no Senado em junho de 1997. Tramitou na Câmara dos Deputados como PL n.º 3207/1997, sendo aprovado em abril de 2002.

²⁰⁷ Instância criada por meio da Medida Provisória n.º 111/2003, convertida na Lei n.º 10678/2003, com atribuição de formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial.

²⁰⁸Instituído por Decreto Presidencial, composto por representantes de 14 ministérios e da CONAQ, sob a coordenação da Casa Civil e da SEPPIR.

²⁰⁹Transferiu a competência de regularização dos territórios quilombolas para o (extinto) MDA.

²¹⁰Definiu a composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Todos os Decretos retro mencionados foram publicados em 20 de novembro de 2003, Dia da Consciência Negra. Também nessa data foram editados os Decretos n.º 4884²¹¹, e n.º 4886²¹².

A partir da vigência do Decreto n.º 4887/2003, ficou estabelecida a competência do INCRA de conduzir os procedimentos necessários à titulação dos territórios quilombolas; e a competência da Fundação Palmares para conduzir os procedimentos necessários para a inscrição da auto definição em seu Cadastro Geral e emissão da certidão de autorreconhecimento das comunidades quilombolas (BRASIL, 2003).

O Decreto também incumbiu a SEPPIR e a Fundação Palmares de assistir e acompanhar o MDA e o INCRA nas ações de regularização fundiária, com vistas a garantir os direitos étnicos e territoriais, e a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Compete também à Fundação Palmares subsidiar os trabalhos técnicos nos casos de contestação aos procedimentos de reconhecimento territorial (BRASIL, 2003).

Uma vez definida a competência do INCRA, o órgão tratou de elaborar normas orientadoras para a condução dos procedimentos administrativos de titulação. Nesse sentido foram editadas cinco Instruções Normativas, sendo elas a IN 16/2004, 20/2005, 49/2008, 56/2009 e 57/2009²¹³. As mudanças normativas que motivaram a edição de novas INs se devem, em linhas muito gerais, à inclusão do relatório antropológico como uma das peças do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID do território quilombola, e seu grau de detalhamento.

Conforme o Decreto n.º 4887/2003 e a IN 57/2009, o trâmite para a titulação dos territórios quilombolas é longo e complexo. Após abertura do processo são realizados os trabalhos de identificação e delimitação que subsidiam a elaboração do RTID. Seguem as fases de publicidade, consulta aos demais órgãos, contestações de interessados. Terminado o julgamento das contestações e pactuações com os demais órgãos, há o reconhecimento e declaração dos limites do território por meio de Portaria de Reconhecimento, expedida pelo Presidente do INCRA. Em seguida a área é declarada de interesse social para fins de desapropriação, por meio de Decreto Presidencial. Terminadas a aquisição das terras e a desintrusão da área, são realizadas a demarcação, a titulação e registro do imóvel em cartório. Vencer todas as fases do processo constitui um desafio para a materialização do direito ao território.

²¹¹Promoveu alterações na estrutura do INCRA para comportar a nova tarefa de conduzir a regularização dos territórios quilombolas.

²¹²Instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

²¹³ INs disponíveis em <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes>

Outras políticas públicas também dizem respeito aos direitos territoriais quilombolas. Um exemplo é o Programa Brasil Quilombola (PBQ)²¹⁴, que teve como desdobramento a instituição da Agenda Social Quilombola²¹⁵. O Eixo 1 dessa Agenda é Acesso à Terra e congrega ações voltadas à execução e acompanhamento da certificação e regularização fundiária dos territórios.

A Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²¹⁶, promulgada no Brasil em 2004, traz referência expressa aos direitos de propriedade, posse e uso das terras que os povos tradicionalmente ocupam. Embora a promulgação tenha ocorrido somente em 2004, o processo de internalização da Convenção iniciado em 2002, já influenciava os debates acerca da auto identificação dos povos e dos seus direitos territoriais, ambientais e culturais, influenciando também a construção das normativas brasileiras afetas aos povos tradicionais.

Outro dispositivo que tangencia a questão territorial quilombola é a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto n.º 6040/2007. Essa política tem como um de seus objetivos específicos "garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica" (BRASIL, 2007).

Em 2007, a Fundação Palmares expediu a Portaria n.º 98, por meio da qual instituiu o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, e definiu os procedimentos para emissão da Certidão de Autodefinição como remanescente de quilombo (BRASIL, 2007).

Então, não dá pra você fazer uma leitura da Constituição em relação à questão quilombola como se pelo fato de ter ido pra Constituição tivesse passado a existir. Teve aí um processo de luta muito intenso, muito longo pra que o estado pudesse ir aos poucos, minimamente, construindo condições, porque não tinha nada pensado pra quilombo. Quilombo nem existia como sujeito, então ninguém criou nada pra pensar em quilombo (EV 18).

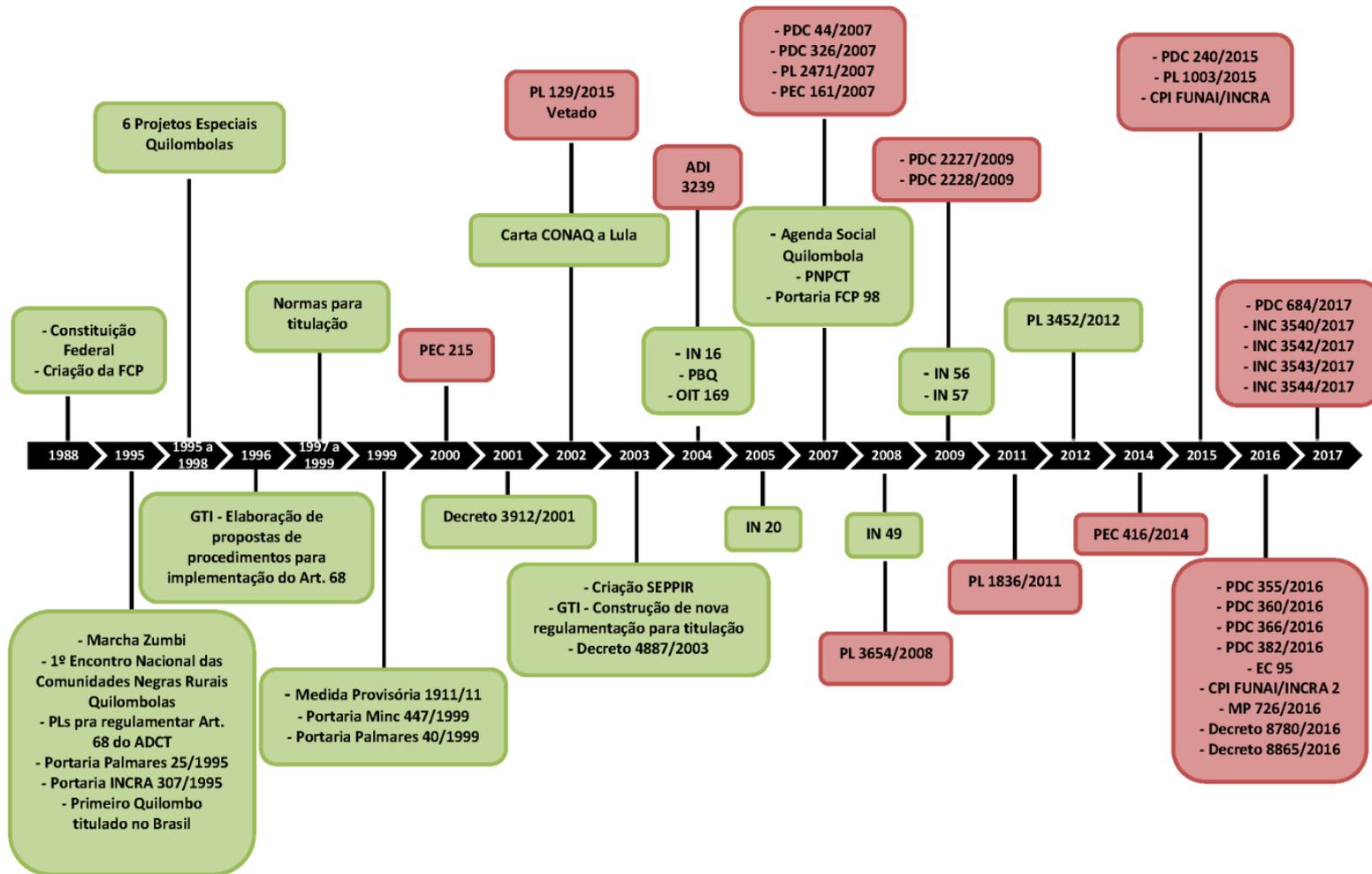
Obs.: A política territorial quilombola é alvo de inúmeras propostas legislativas contrárias à sua materialização. Vide quadro do Apêndice E.

²¹⁴Lançado em 12 de março de 2004, sob a coordenação da SEPPPIR, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para os territórios quilombolas.

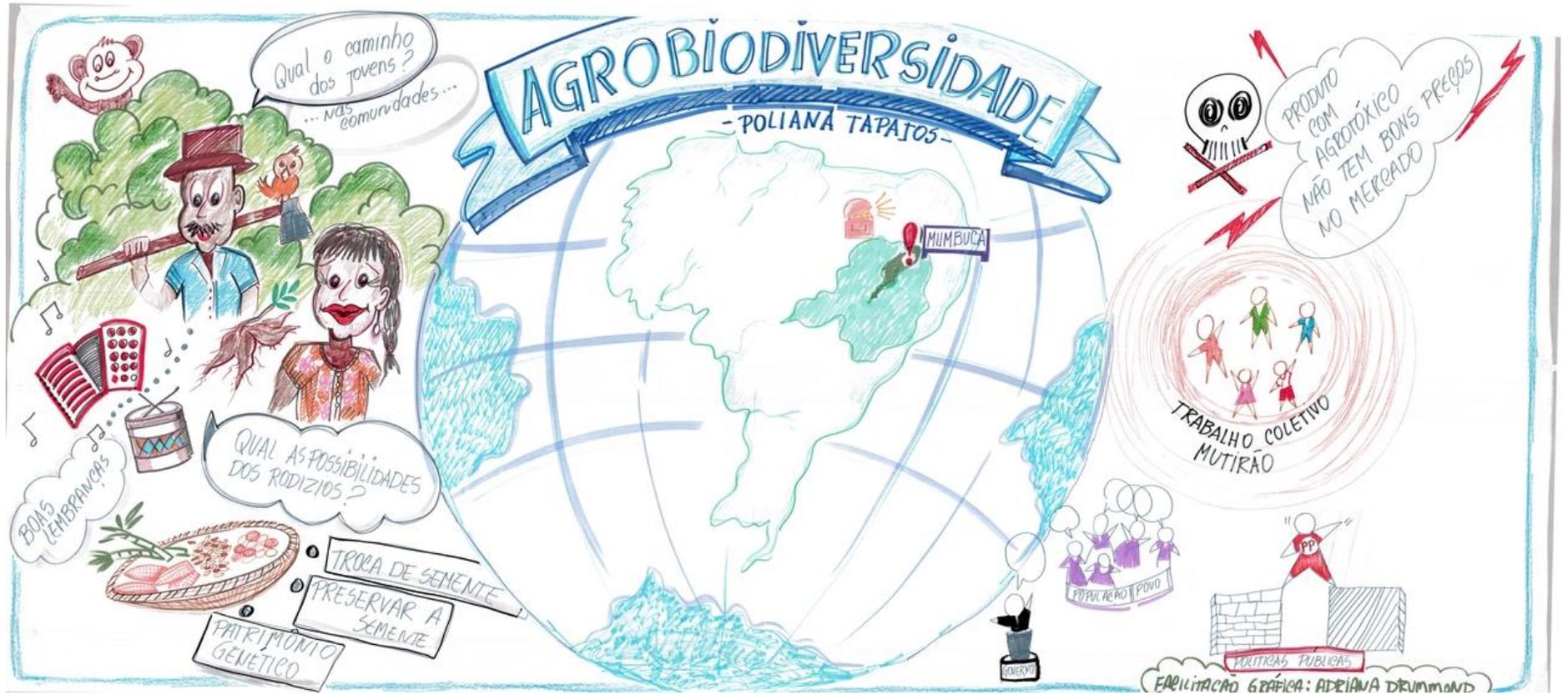
²¹⁵ Instituída pelo Decreto n.º 6261/2007. Fonte <http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>

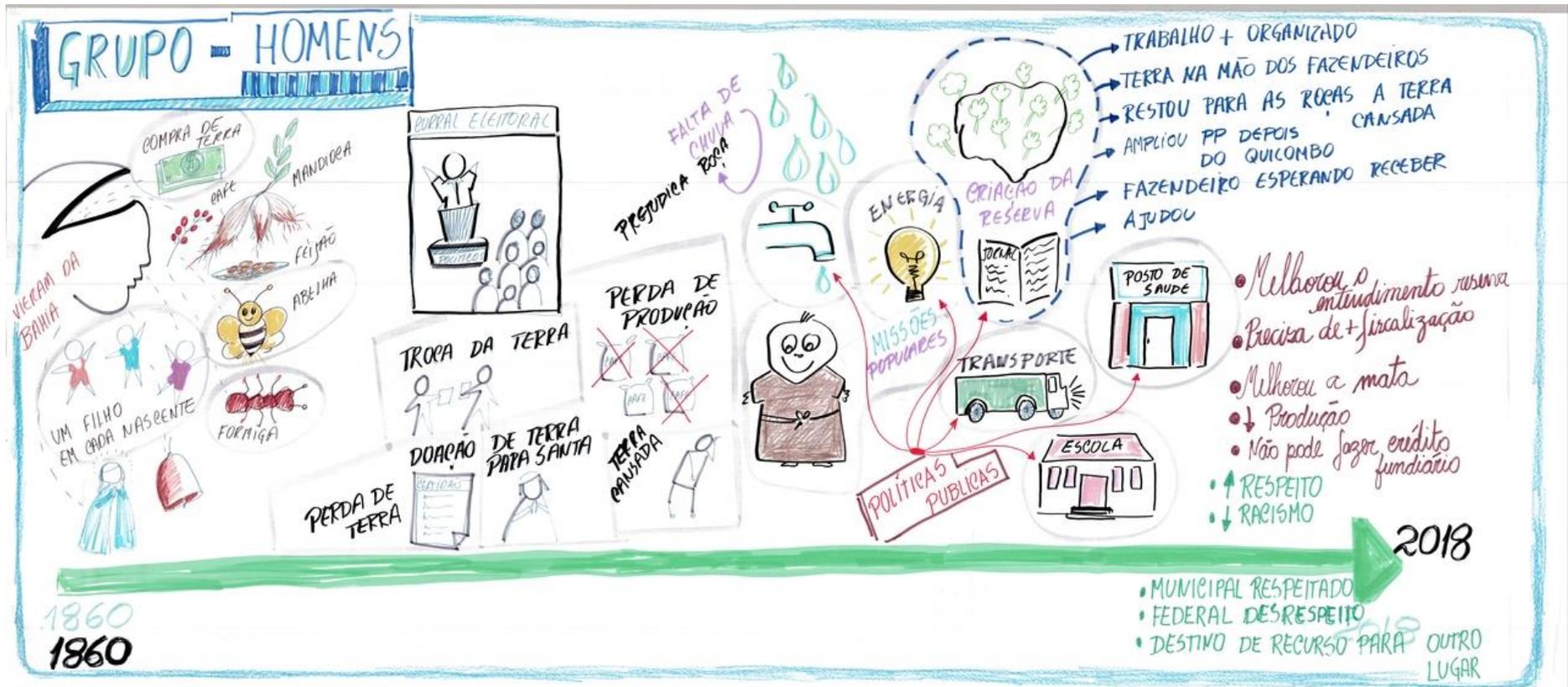
²¹⁶Adotada pela OIT em 1989, ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n.º 143/2002, entrou em vigor no país em 2003, e foi promulgada pelo Decreto n.º 5051/2004.

APÊNDICE G – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA TERRITORIAL QUILOMBOLA



APÊNDICE H – PAINÉIS DE FACILITAÇÃO GRÁFICA





GRUPO DAS MULHERES

