
TECNOLOGIAS DE GOVERNO, REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS, CONFLITOS E RESPOSTAS ESTATAIS

*Ana Paula Comin de Carvalho**

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Brasil

Resumo: *O artigo trata das tecnologias de governo voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos, a partir de uma etnografia sobre os conflitos vivenciados por essas coletividades no Recôncavo da Bahia no decorrer dos seus processos de regularização territorial.*

Palavras-chave: *conflitos, etnografia, regularização de territórios quilombolas, tecnologias de governo.*

Abstract: *The article deals with the government of targeting technologies to the former quilombo communities, from an ethnography of the conflicts experienced by these communities in Bahia Reconcavo in the course of its territorial regularization processes.*

Keywords: *conflicts, ethnography, government technologies, regularization of quilombo territories.*

O presente artigo almeja refletir sobre as “tecnologias de governo” voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. O uso do termo se inspira nas elaborações do filósofo Michel Foucault (2008a, 2008b) sobre governamentalidade e se refere a um conjunto de formas de intervenção,¹

* Contato: apccarvalho36@yahoo.com.br

¹ Que podem ser desenvolvidas por meio de um somatório de forças legais, profissionais, administrativas e orçamentárias.

técnicas² e conhecimentos³ que se configuram enquanto mecanismos e racionalidades políticas e estatais empregados na administração e regulação de populações (Fonseca; Machado, 2015).

Para tanto realizamos uma etnografia sobre os conflitos vivenciados nos processos de regularização territorial dessas coletividades no Recôncavo da Bahia, enfocando as diversas mediações e transformações que tais políticas vêm apresentando contemporaneamente. Agregamos à nossa experiência de pesquisa na região (entre os anos de 2010 a 2015) dados oficiais,⁴ investigações acadêmicas, notícias de jornais, dentre outras fontes. Antes de apresentarmos o universo de estudo é importante situar o leitor quanto a legislação, instituições, procedimentos, instâncias e mediadores implicados nesse contexto.

O direito das comunidades remanescentes de quilombos aos seus territórios passou a ser reconhecido pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, através do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).⁵ Isso foi resultado da proposição e pressão dos movimentos sociais negros, atuação de parlamentares comprometidos com as causas sociais e do desconhecimento da maioria dos constituintes da expressividade contemporânea dessas populações. Desde a sua promulgação, existiam dúvidas se a aplicação do artigo demandava regulamentação complementar.

Em 1995, a Fundação Cultural Palmares (FCP),⁶ órgão ligado ao Ministério da Cultura (MinC), emitiu a portaria nº 25 (Brasil, 1995a) visando estabelecer as normas para os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. No entanto, em novembro desse mesmo ano, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma

² De implementação, capacitação, execução e avaliação.

³ Autorizados e formulados para regular as decisões e práticas de indivíduos, grupos e organizações em consonância com critérios específicos.

⁴ Da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

⁵ Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando as suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

⁶ Órgão criado em 22 de agosto de 1988, possui três departamentos: Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro; Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira; Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra. É no Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro que se encontra a Divisão de Certificação às Comunidades Remanescentes de Quilombos. A FCP conta com representações regionais nos estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro e São Paulo.

Agrária (Incrá),⁷ autarquia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), emitiu a portaria nº 307 (Brasil, 1995b) que lhe permitia medir, demarcar e titular as terras quilombolas inseridas em áreas públicas federais.

Ainda em 1995, o deputado Alcides Modesto e a senadora Benedita da Silva apresentaram projetos de lei sobre o tema. Essas propostas foram analisadas, respectivamente, por Florestan Fernandes e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA). O sociólogo alertava sobre a sobreposição de tarefas entre a FCP e o Incra. A entidade discordava da definição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária como órgão responsável pelo processo de regularização fundiária desses territórios, considerada inapropriada uma vez que tais coletividades seriam distintas culturalmente da massa de trabalhadores rurais. O que lhes remeteria ao Ministério da Cultura.⁸ Entre os anos de 1995 a 1998, o Incra expediu seis títulos de terras quilombolas, todos no estado do Pará. A autarquia criou nesse processo de titulações uma rotina administrativa denominada “Projeto Especial Quilombola”, que consistia numa adaptação simplificada daquela que já existia no órgão para a criação de assentamentos rurais em áreas públicas federais. De outro lado, a Fundação Cultural Palmares continuava insistindo na criação de condições técnicas para que ela atendesse as comunidades remanescentes de quilombos não apenas no plano do mapeamento e da militância cultural e educacional, mas também no de regularização fundiária.

A questão que se colocava era se o tema deveria ser trazido para o plano da reforma agrária ou se haveria a necessidade de se fundar um campo institucional novo no interior do Estado, sobre o qual a FCP passaria a ter monopólio nos moldes de uma Fundação Nacional do Índio (Funai). A ABA apoiava a Fundação Cultural Palmares para o desenvolvimento dessa tarefa e defendia

⁷ O Incra foi criado em 9 de julho de 1970 com a missão de realizar a reforma agrária e o ordenamento fundiário nacional. A autarquia possui seis diretorias: Programas, Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos, Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, Ordenamento da Estrutura Fundiária, Gestão Administrativa e Gestão Estratégica. A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas está subordinada à de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Possui 30 superintendências regionais e em cada uma delas existe um setor quilombola. Desde 2006, esse setor conta com analistas em Reforma e Desenvolvimento Agrário com Habilitação em Antropologia.

⁸ A correspondência remetida por Florestan Fernandes a Alcides Modesto e a carta da ABA endereçada à senadora Benedita da Silva podem ser encontradas em Dimas S. da Silva (1997).

que caberia a ela a indicação dos peritos aos laudos antropológicos que se fizessem necessários a aplicação do art. 68 do ADCT.⁹

Entre 1997 e 1999, o governo federal produziu propostas de atos e procedimentos necessários para a titulação dos territórios quilombolas reconhecendo a competência da FCP para realizá-los e estabelecendo uma ocupação centenária que remontasse a período anterior ao fim da escravidão brasileira como critério de caracterização dos remanescentes. Apesar dos protestos das entidades e organizações não governamentais que acompanhavam a questão, das comunidades quilombolas e do movimento negro, em outubro de 1999 foi editada a medida provisória nº 1.911-11 (Brasil, 1999a), atribuindo ao Ministério da Cultura o cumprimento do art. 68 do ADCT e impedindo o Incra de continuar trabalhando na titulação das áreas quilombolas. Através da portaria nº 447 (Brasil, 1999b), o MinC delega essa competência à Fundação Cultural Palmares, que por sua vez, através da portaria nº 40 (Brasil, 2000), passou a disciplinar o processo administrativo de reconhecimento de domínio dos territórios quilombolas, que deveria ser composto por um relatório técnico e de um parecer conclusivo.

Em 10 de setembro de 2001, foi editado o decreto presidencial nº 3.912/2001 (Brasil, 2001), tendo por base os anteprojotos criticados no período de 1997 a 1999 pela sociedade civil. Ele previa que só poderiam ser reconhecidas as propriedades de terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e estavam ocupadas por remanescentes em 5 de outubro de 1988.

Juristas, antropólogos e integrantes do movimento negro fizeram inúmeras críticas a esse decreto, em especial pela instituição de uma forma de usucapião especial com prazo de cem anos para os remanescentes (enquanto um cidadão comum precisava comprovar 20 anos de posse mansa e pacífica) e pela adoção do conceito colonial de quilombo.

Em dezembro de 2002, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) remeteu ao presidente eleito – Luiz Inácio Lula da Silva – um documento que traçava uma avaliação crítica do desempenho da Fundação Cultural Palmares, sugeria a revogação do decreto nº 3.912/2001 e pleiteava a criação de uma Secretaria Nacional de Quilombos no Incra para tratar da questão.

⁹ O documento da ABA endereçado a FCP em outubro de 1996 expressando esse entendimento pode ser encontrado em Dimas S. da Silva (1997).

No dia 13 de maio, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de rever o decreto nº 3.912/2001 e propor uma nova regulamentação. Esse GT foi coordenado pela Casa Civil e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir),¹⁰ formado por 14 ministérios e três representantes das comunidades quilombolas.

Os resultados desse grupo de trabalho foram as minutas dos decretos nº 4.883, nº 4.885 e nº 4.887 (cf. Brasil, 2003b, 2003c, 2003d). O primeiro transferiu a competência para regularizar as terras quilombolas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O segundo definiu a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, garantindo aos quilombolas a sua participação nesse órgão colegiado de caráter consultivo sobre as políticas de promoção da igualdade racial. O último decreto regulamentou o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. De acordo com ele, compete à Fundação Cultural Palmares inscrever a autodefinição dos grupos em seu Cadastro Geral e expedir uma certidão de autorreconhecimento, bem como ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, titular as áreas quilombolas.

Diante dessa incumbência, o Incra elaborou, entre 2004 e 2009, cinco Instruções Normativas (IN) – 16/2004, 20/2005, 49/2008, 56/2009 e 57/2009 – a fim de nortear os procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, demarcação e titulação dos territórios quilombolas (cf. Brasil, 2004b, 2005, 2008, 2009a, 2009b).

A primeira mudança normativa – entre as IN 16 e 20 – incluiu o relatório antropológico como uma das peças do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) dos territórios quilombolas a ser elaborado pelo órgão. Ele deveria conter informações sobre as terras e edificações destinadas a moradia; as terras para a reprodução física, social e cultural do grupo; as fontes terrestres, fluviais, lacustres ou marítimas de subsistência; as terras detentoras de recursos ambientais necessários a preservação de costumes, tradições e lazer; as terras e edificações destinadas a cultos religiosos e os sítios que tivessem reminiscências históricas dos antigos quilombos.

¹⁰ Criada em 21 de março daquele ano pela MP nº 111, convertida na lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003 (Brasil, 2003a), com *status* de ministério. Integrando a estrutura básica da Seppir, foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, um gabinete, além da previsão de até três subsecretarias.

Para que possamos entender porque o relatório antropológico não era um item do RTID desde a primeira normatização do Incra, temos que retroceder à formulação do decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d). Muitos representantes das comunidades dos quilombos que participaram do Grupo de Trabalho Interministerial que elaborou a minuta do referido decreto entendiam que, na medida em que a caracterização de tais coletividades passaria da comprovação de uma ocupação centenária à autodefinição,¹¹ o relatório antropológico não era necessário e que se fosse colocado como peça técnica obrigatória poderia representar um entrave aos processos de regularização fundiária desses grupos.

Nesse processo de debate e formulação, a Associação Brasileira de Antropologia defendia explicitamente a obrigatoriedade dessa peça técnica nos processos de regularização dos territórios quilombolas, alegando a sua utilidade em situações de conflito e processos judiciais. Desse modo, ela não só reconhecia a importância do discurso antropológico nas disputas políticas, como defendia o seu uso na garantia de direitos a segmentos da população historicamente marginalizados.¹²

No dia 25 de junho de 2005, o então Partido da Frente Liberal, atual Democratas, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 3239, questionando a legalidade do decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d) em regulamentar o que estava previsto no art. 68 do ADCT, coisa que só poderia ser feita a seu ver através de uma lei, a desapropriação de terras produtivas e os critérios de definição dos territórios quilombolas que se pautariam prioritariamente nas indicações dos remanescentes. Somam-se a isso os inúmeros

¹¹ O decreto nº 3.912/2001 (Brasil, 2001, art. 1º), que foi substituído e revogado pelo nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d), previa que: “Somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que: I- eram ocupadas por quilombos em 1888; e II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”. O decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d) dispõe que: “Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência a opressão histórica sofrida. §1º Para fins desse Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.”

¹² Em 16 de outubro de 2003, a ABA enviou ao ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República um ofício em que requeria a inclusão de um artigo no decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d) que definisse a elaboração dos estudos técnicos especializados como responsabilidade do Estado e não das comunidades, e que tais pesquisas fossem elaboradas por um antropólogo, pois ele seria o especialista, na divisão social do trabalho acadêmico e científico, da questão étnica. O referido ofício foi reproduzido na íntegra em Leite (2005).

recursos administrativos e jurídicos contra os procedimentos de regularização territorial que estavam em curso no Incra e que questionavam a identidade, historicidade e a territorialidade quilombola. Desse modo, a primeira alteração normativa se deu num contexto de extrema pressão política e jurídica contrária ao reconhecimento desses sujeitos de direitos. Os remanescentes não eram vistos como interlocutores plenamente eficazes para o diálogo com os campos administrativo, político e jurídico, porque lhes faltava legitimidade técnica ou acadêmica que as situações pareciam requerer.

A segunda mudança normativa, entre as IN 20 e 49, redefiniu e detalhou o conteúdo do relatório antropológico. Ele deveria conter introdução com conceitos e metodologia empregados; dados gerais sobre o município e o grupo; histórico da ocupação; organização social; dados sobre ambiente e produção e conclusão. Esses seis itens são desdobrados num total de 35 subitens bastante específicos. Estabeleceu-se também que ele deveria ser feito, preferencialmente, por servidores do Incra, vedando a participação de pesquisadores que já tivessem assessorado as comunidades objeto de reconhecimento.

Cabe esclarecer que essa redefinição e detalhamento foi produzida num debate de um grupo de trabalho formado por antropólogos indicados pela ABA e pesquisadores que agora compunham o quadro técnico da autarquia desde 2006. No entanto, a ideia inicial era de que esses elementos fossem utilizados numa norma de execução ou manual a fim de orientar os profissionais que estariam elaborando ou acompanhando a execução dos relatórios antropológicos, muitos deles recém-formados, com pouca experiência de pesquisa de campo ou com a temática e agora integrantes de um órgão estatal.

Entretanto, em 2007 aconteceram grandes mobilizações e articulações contrárias à regularização de territórios quilombolas em vários estados, tais como o Espírito Santo e Santa Catarina, liderados pelo Movimento Paz no Campo, que já combatia a reforma agrária. Nessa mesma época foi elaborado um projeto de lei que tinha por objetivo sustar o decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2003d). Tais movimentos resultaram na criação de um Grupo de Trabalho formado pela Advocacia-Geral da União (AGU), MDA, Incra e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) para a elaboração de uma nova instrução normativa. A minuta apresentada no fim do ano foi rechaçada tanto pelas comunidades quilombolas quanto pela ABA. Ainda assim, em abril de 2008 uma consulta pública sobre o tema foi realizada junto aos quilombolas e, apesar dos protestos, a IN foi editada algum tempo depois.

Os antropólogos, inicialmente excluídos das etapas de reconhecimento e delimitação territorial, voltaram literalmente ao campo, mas as possibilidades do fazer antropológico nesses contextos não são mais tema de discussão exclusivo dos pesquisadores em congressos científicos ou reuniões, mas dos agentes estatais que buscam implementar modificações nas normatizações existentes e que almejam produzir indicadores e critérios objetivos de caracterização identitária e territorial.

A terceira mudança normativa, entre as IN 49 e 56, retirava o detalhamento do relatório antropológico, uma vez que isso não cabia a uma instrução normativa, mas a uma norma de execução ou manual. Todavia, tal alteração não foi acatada pela AGU e o GSI, sob a alegação de que qualquer modificação deveria ser objeto de debate do grupo de trabalho anteriormente formado e de consulta às lideranças quilombolas para a sua anuência. Sob pressão interna, a autarquia realiza a quarta e mais recente mudança normativa, entre as IN 56 e 57, o que significou o retorno ao texto original da IN 49.

O procedimento administrativo para a regularização de um território quilombola junto ao Incra se dá por etapas. Ele se inicia com a abertura formal do processo, é seguido pela identificação e delimitação, publicidade, consulta a órgãos e entidades, contestações, julgamento, análise da situação fundiária do território pleiteado, demarcação e é finalizado com a titulação.

A identificação e delimitação do território ocorre através da elaboração de um relatório técnico composto pelas seguintes peças: relatório antropológico, levantamento fundiário, mapa e memorial descritivo da área, cadastramento das famílias quilombolas e parecer conclusivo. Um resumo desse relatório é publicado no *Diário Oficial da União* (DOU) e remetido para consulta a órgãos e entidades.

A partir desse momento existe um prazo de 90 dias para apresentação de contestações que são analisadas por um Comitê de Decisão Regional da autarquia em até 180 dias. Caso as contestações impliquem alterações do que foi publicizado, ocorre uma nova publicação no DOU. Ainda cabe recurso ao julgamento das contestações ao conselho diretor do Incra desde que oferecido no prazo de até 30 dias após sua divulgação. Se o recurso promover alguma mudança no que foi publicizado é realizada outra publicação no *Diário Oficial da União*.

Somente depois de superada a fase de contestações é que se parte para a obtenção das terras inseridas no território quilombola. Para que isso possa

ocorrer, se faz necessário um decreto presidencial declarando a área de interesse social e autorizando a autarquia a realizar os procedimentos concernentes. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária faz a avaliação das terras e benfeitorias e realiza as indenizações seja pela via administrativa, quando há acordo quanto ao valor indenizatório, seja pela via jurídica, quando não há entendimento quanto ao assunto. Dada a complexidade de ações, informações e técnicos envolvidos e a falta de estrutura do órgão competente muitos procedimentos se arrastam por mais de uma década sem resolução. Além disso, em qualquer etapa, questionamentos e intervenções sobre o processo também são realizados pelos interessados através da Justiça e do Ministério Público Federal. O que acaba por causar ainda mais lentidão na conclusão dos casos. A demora no cumprimento das etapas desses procedimentos tem contribuído para o acirramento de conflitos entre os remanescentes e grupos antagonistas à efetivação dos seus direitos (vide Almeida, 2010).

Há um grupo muito diversificado de sujeitos envolvidos na política de regularização dos territórios quilombolas e que intermediam a relação das comunidades com o Estado na luta pela efetivação dos seus direitos: integrantes dos movimentos sociais, políticos, pesquisadores, agentes estatais, advogados, dentre outros. É um agregado de indivíduos bastante heterogêneo quanto aos tipos de capital que possuem e que acionam nesse contexto, de trajetórias e posições nesse campo de interação social e de retribuições buscadas e recebidas. Sendo assim, é preciso atentar para esses aspectos quando buscamos compreender a repercussão das condutas dos agentes engajados nessa arena.¹³

As comunidades remanescentes de quilombos no Recôncavo da Bahia

Embora a Bahia seja o estado brasileiro com o maior número de comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares – 544 certidões expedidas até 2015¹⁴ – e que a primeira demanda por reconhecimento estatal feita por Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa, remonte a meados de 1991, as mobilizações de coletividades nesses termos no Recôncavo começaram a ocorrer

¹³ Sobre o assunto vide Anjos (2005).

¹⁴ Dados disponíveis em http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551.

apenas nos anos 2000. Para entendermos porque isso se deu dessa maneira precisamos ter em conta alguns elementos da história, economia e cultura que conformam esse espaço social.

A ocupação da região remonta ao período colonial, quando os portugueses introduziram nas terras férteis às margens do rio Paraguaçu o cultivo da cana e os engenhos de açúcar, com mão de obra escrava. Ao longo de quase 300 anos, a Baía do Iguape – conformação geográfica formada pelo encontro do referido rio com o mar – foi a principal rota de transporte de alimentos e outras mercadorias do Recôncavo até Salvador (Schwartz, 1988; Zagatto, 2013).

Boa parte da vegetação nativa, característica de Mata Atlântica, foi desmatada para dar lugar às plantações de cana, mandioca e, a partir do início do século XIX, do fumo. Contudo, as fazendas e engenhos do entorno preservaram porções de mangue, onde agricultores livres,¹⁵ mas principalmente escravos pescavam e mariscavam. Como o declínio das produções açucareira e fumageira, algumas dessas propriedades foram abandonadas e o comércio portuário diminuiu. Às margens dos mangues, em terras antes pertencentes aos fazendeiros e donos de engenhos, formaram-se comunidades negras¹⁶ que viviam da pesca artesanal. Quando a escravidão acabou, muitas delas continuaram ligadas a essa atividade, como alternativa ao trabalho nos canaviais (Fraga Filho, 2006; Zagatto, 2013).

Sendo assim, o êxito de fixação e permanência dessas populações negras nesses territórios¹⁷ está diretamente relacionado com a decadência econômica que atingiu o Recôncavo a partir de fins do século XIX e se intensificou ao

¹⁵ No Brasil colonial ser livre significava não ser escravo. Dentro desse grupo estavam os degredados portugueses, escravos forros, mestiços, pardos e brancos pobres. Era uma coletividade muito heterogênea em termos de posição social e de serviço. Na obra de Schwartz (2001), temos um estudo sobre os trabalhadores livres assalariados dos engenhos de Sergipe. Eles recebiam por dia ou tarefa para desempenharem atividades como: mestres de açúcar, feitores, banqueiro, caixeiro, purgador, caldeireiro, escumeiro. Muitas dessas funções deixam de existir ou passam a ser ocupadas por escravos especializados e esses trabalhadores livres passaram a priorizar trabalhos artesanais (carpinteiro, ferreiro, sapateiro) e/ou agrícolas.

¹⁶ Várias dessas comunidades se reivindicam hoje como remanescentes das comunidades dos quilombos e estão em processo de regularização fundiária.

¹⁷ Nos referimos aqui a áreas que se transformaram em espaços de liberdade, de autonomia para esses grupos, configurando territórios negros. Os territórios negros são definidos como espaços delimitados de residência, trabalho e sociabilidade que orientam a existência de seus habitantes e são reconhecidos desse modo pelo grupo que dele se utiliza, e são assim pensados pelos demais (Gusmão, 1995).

longo do século XX.¹⁸ O descaso com essas áreas antes produtivas resultante da longa crise e estagnação da região permitiu que essas coletividades negras não apenas constituíssem vilas, mas tivessem também liberdade de explorar os recursos naturais das adjacências por meio de atividades extrativistas (do cajá e da piaçava, etc.) e agrícolas (cultivo de mandioca, milho e feijão, etc.). Em muitos casos, em virtude de acordos informais com seus proprietários, cujo interesse era manter um contingente que tanto poderia servir como mão de obra barata quanto base para a perpetuação do poder político dessas elites na localidade.

Com o passar dos anos, as terras das antigas fazendas e engenhos foram fracionadas entre novas gerações de herdeiros e/ou vendidas a terceiros. Os atuais donos não se sentiram constrangidos em perpetuar as antigas combinações que permitiam tais práticas. Seja porque não possuíam laços de qualquer natureza com os antigos senhores de engenho da região ou com os descendentes dos cativos que ali trabalhavam, ou ainda pelo fato de não partilharem da concepção de que essas propriedades deveriam ser como dádivas coletivamente compartilhadas, de maneira a assegurar a hierarquia e a dinâmica social. A premissa comum que ali se instalava segundo as novas administrações preconizava patrimônios individuais e mercantis.¹⁹ O desencontro entre as perspectivas das comunidades e dos proprietários sobre as formas de uso e acesso dessas áreas foi o estopim para o início dos conflitos territoriais vivenciados em toda a região no início dos anos 2000, resultando, dentre outras coisas, no cercamento das áreas, fixação de placas proibitivas e prisões por invasão de propriedade privada.

Atualmente, 26 comunidades encontram-se certificadas pela Fundação Cultural Palmares e possuem processo de regularização fundiária em curso junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Como

¹⁸ Os fatores que contribuíram para esse quadro foram: o agravamento da crise nas lavouras de cana-de-açúcar e fumo resultante da concorrência de outros estados do Brasil e outros países; o crescimento populacional da cidade de Salvador e a elevação dos seus padrões de vida, que exigiu um abastecimento mais numeroso incentivando o desenvolvimento de novas localidades de produção alimentar; e a superposição de uma rede de estradas de rodagem, que privilegiou outros municípios próximos da capital em detrimento dos antigos caminhos e ferrovias do Recôncavo.

¹⁹ Consideramos, assim como Bertussi (2009), que a conjugação entre o uso comum e a propriedade privada estabelece vínculos morais e/ou sociais, na medida em que o proprietário das terras as disponibiliza para o uso coletivo. O emprego do paradigma do dom nos permite compreender melhor essa dinâmica da socialidade, em que se aliam a obrigação, a espontaneidade, o interesse e o desinteresse. Nessa perspectiva, o dom é visto como um operador privilegiado dessa socialidade.

podemos observar na Tabela 1, as primeiras autoidentificações como quilombolas remontam ao ano de 2004.

Tabela 1. Comunidades remanescentes de quilombos do Recôncavo em processo de regularização fundiária.

Nome	Cidade	Ano de certificação pela FCP	Ano de abertura do processo no Incra	Fase da regularização fundiária
Salamina Putumuju	Maragojipe	2004	2005	Decreto presidencial desde 2010
Calolé, Tombo, Imbiara	Cachoeira	2004	2009	RTID publicado
Caonge, Calemba, Dende, Engenho da Ponte e Engenho da Praia	Cachoeira	2004	2011	Relatório antropológico
São Francisco do Paraguaçu	Cachoeira	2005	2006	RTID publicado
Quizanga, Guerem, Baixa do Guaí, Tabatinga	Maragojipe	2006	2007	Relatório antropológico
São Tiago do Iguape	Cachoeira	2006	2008	Relatório antropológico
Enseada do Paraguaçu	Maragojipe	2006	2008	Apenas processo aberto
São Braz	Santo Amaro	2009	2009	Relatório antropológico
Dende	Maragojipe	2006	2011	Apenas processo aberto
Brejo do Engenho da Guaíba	Cachoeira	2006	2012	Apenas processo aberto
Engenho da Cruz	Cachoeira	2007	2011	Apenas processo aberto
Buri	Maragojipe	2009	2010	Apenas processo aberto
Cambuta	Santo Amaro	2010	2010	Apenas processo aberto
Alto do Cruzeiro e Acupe	Santo Amaro	2010	2010	Apenas processo aberto

Fonte: *sites* do Incra (<http://www.incr.gov.br>) e da FCP (<http://www.palmares.gov.br>).

Na interação com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Cachoeira e Maragojipe e com o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP),²⁰ essas populações tomaram conhecimento sobre os direitos trabalhistas e previdenciários de pescadores e agricultores (como defeso de pesca e aposentadoria rural) e a legislação quilombola (Zagatto, 2013). A atuação desses mediadores foi o que propiciou posteriormente a leitura nativa de que ser quilombola é ser pescador, marisqueira ou lavrador. A partir de discussões realizadas no Centro de Educação e Cultura do Vale do Iguape (CECVI) é que as primeiras demandas por regularização territorial nesses termos emergiram. No ano seguinte foi formado o Conselho Quilombola do Vale do Iguape que na atualidade congrega 14 comunidades da região (Cruz, 2012).

Como em outros contextos, a mobilização das comunidades em termos étnicos foi precedida por outras formas de luta. Nesse caso específico, foi a articulação dessas coletividades em 1997 pela criação de uma reserva extrativista (resex) na Baía do Iguape e pela inclusão de seus territórios, mais especificamente da Baixa do Guai, na unidade de conservação para evitar a expropriação a partir dos anos 2000. Diante da negativa do órgão ambiental e em decorrência do contato com a legislação quilombola no processo de formação do conselho gestor da resex, os grupos começaram a demandar reconhecimento estatal nesses termos (Zagatto, 2013).

Tal processo, contudo, foi extremamente turbulento. No ano de 2007, denúncias sobre fraude no procedimento de certificação da FCP envolvendo a comunidade remanescente de quilombo de São Francisco do Paraguaçu, localizada na cidade de Cachoeira, ganharam espaço na mídia nacional.²¹ Fazendeiros contrários ao processo de regularização territorial desse grupo pressionaram vários dos seus integrantes a colar cartazes nas fachadas de suas

²⁰ O Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) é uma pastoral social ligada à Comissão Episcopal para o Serviço da Caridade Solidária, Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O CPP é composto por agentes pastorais, leigos, religiosos e padres comprometidos com o Serviço junto aos pescadores e às pescadoras artesanais para a construção de uma sociedade mais justa e solidária. O trabalho pastoral com os pescadores foi iniciado em 1968, nas praias de Olinda (PE), pelo frei Alfredo Schuettgen. Mais tarde, ele se espalhou para os estados de Alagoas, da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Em 1976, com apoio de Dom Helder Câmara, o CPP foi reconhecido em nível nacional pela CNBB, tendo como coordenador e animador o próprio Frei Alfredo. Assim, o conselho se expandiu para outros estados do Nordeste e para outras regiões do país, tornando-se, em 1988, uma instituição jurídica.

²¹ Em 14 de maio de 2007, o *Jornal Nacional* veiculou longa reportagem sobre supostas fraudes no processo de autoidentificação da comunidade de São Francisco do Paraguaçu.

casas dizendo que não eram quilombolas e a declarar que tinham assinado a solicitação de certidão pensando que era um pedido de canoas de pesca para o governo. Mesmo depois de uma sindicância da Fundação apurar que não houve irregularidades nesse caso, novas regras foram estabelecidas para a obtenção da certidão de autoidentificação, tornando mais burocratizada a etapa inicial do reconhecimento estatal desses grupos.²²

Conforme a Tabela 1, a situação mais próxima da titulação é a da comunidade de Salamina Pitumuju, no município de Maragojipe, mas tanto o seu processo quanto o da comunidade de São Francisco e Enseada do Paraguaçu foram impactados diretamente pela implantação do Estaleiro Enseada do Paraguaçu, como veremos mais adiante.

As novas nuances dos conflitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos do Recôncavo e as respostas estatais

Nos últimos anos, os ânimos se acirraram ainda mais na região devido ao processo de instalação de empreendimentos de grande porte, tais como: o Eco-Resort Ilha de Cajaíba, no arquipélago de mesmo nome, localizado entre os municípios de Santo Amaro e São Francisco do Conde, e o Estaleiro Enseada do Paraguaçu, na cidade de Maragojipe.

A aquisição da Ilha de Cajaíba em 2006 por uma empresa espanhola de desenvolvimento imobiliário, a Property Logic, para a construção de um eco-resort de luxo, deflagrou a mobilização de várias comunidades remanescentes de quilombo pelo reconhecimento estatal de sua existência e de seus direitos territoriais e simbólicos sobre o arquipélago.

Compartilhamos da perspectiva de O'Dwyer (2005), segundo a qual a identidade quilombola emerge como resposta atual diante de uma situação de conflito e confronto com grupos sociais, econômicos e agências governamentais que passam a implementar novas formas de controle político e administrativo sobre os territórios ocupados por populações afro-brasileiras. A necessidade desses grupos de possuírem uma identidade singularizante é contemporânea aos processos de contato interétnico e às tentativas de esbulho dos territórios tradicionalmente ocupados.

²² Portaria nº 98 da FCP, de 26 de novembro de 2007 (Brasil, 2007).

A ilha – que ocupa um lugar singular na memória coletiva por ser um local de martírio de escravos – também tem grande importância econômica para esses grupos. Ela é fonte dos frutos que são coletados para comercialização e nas suas imediações peixes, camarões e mariscos se reproduzem. A comunidade remanescente de quilombo de São Braz, situada na cidade de Santo Amaro, pleiteia o arquipélago como parte do seu território, ainda que reconheça que o mesmo é utilizado por outras coletividades de quilombolas e pescadores e esteja disposta a compartilhar o seu uso com elas.

A resposta do Estado aponta para a regularização fundiária dessa área, em benefício de uma associação quilombola. Essa solução pode, em vez de equacionar um problema, criar um conflito futuro, pois introduz uma hierarquia jurídica entre os grupos na relação com o espaço das terras do arquipélago até então inexistente. É possível que nos defrontemos com algo similar ao ocorrido diante a emergência da categoria jurídica dos remanescentes de quilombos, alvo de reflexão de Almeida (2011). Pois mais uma vez o Estado age de modo a essencializar as realidades sociais produzindo efeitos indesejáveis que poderiam ser evitados se ele se propusesse a rever seus instrumentos teóricos e metodológicos de intervenção.²³

Segundo o autor, certas situações que se impõem pela via do conflito social, muitas vezes, não correspondem aos critérios norteadores das categorias classificatórias de organização da estrutura agrária brasileira, por apresentarem formas de apropriação dos recursos da natureza que não são individualizadas. Para abarcar tais manifestações marginais, cunhou-se inicialmente a expressão “ocupações especiais”. A designação tentou dar conta das chamadas “terras de uso comum”, que compreendem uma constelação de situações de apropriação de recursos naturais empregados em uma multiplicidade de formas e de combinações que oscilam entre o uso privado e o comum. Essa apropriação de recursos é constantemente atravessada por fatores étnicos, de parentesco, de sucessão, históricos, político-organizativos e econômicos, consonantes às práticas e sistemas de representações particulares.

²³ Um exemplo da adequação do Estado às demandas dos grupos sociais pode ser encontrado no Maranhão, onde 13 municípios possuem legislação que garante às quebradeiras de coco de babaçu dessas cidades e às suas famílias o direito de livre acesso e uso comunitário dos babaçuais (mesmo quando dentro de propriedades privadas), além de impor restrições à derrubada da palmeira.

As “terras de preto”, anteriormente classificadas como “ocupações especiais” teriam, ao menos em tese, sido contempladas com uma forma de reconhecimento estatal após a emergência do art. 68 do ADCT. Contudo, é provável que estejamos enfrentando uma nova defasagem entre as categorias estatais vigentes e a realidade extremamente diversa e complexa que figura no cotidiano das comunidades negras brasileiras, em particular das baianas. Embora o Estado se proponha a considerar as especificidades territoriais desses grupos, ainda persiste a tentativa de conexão unívoca entre um grupo e um espaço geográfico claramente delimitado.

O Estaleiro Enseada do Paraguaçu, estimado em 2 bilhões de reais, será uma unidade industrial de construção de embarcações, como plataformas e navios para a Petrobras e a exploração do “pré-sal”,²⁴ descoberto em 2006. O consórcio responsável pelo projeto é composto pelas empresas Odebretch, OAS, UTC Engenharia e Kawasaki. Considerado um dos maiores empreendimentos da iniciativa privada na Bahia e na indústria naval brasileira, ele prevê a contratação de 3 mil operários e fará divisa com a comunidade remanescente de quilombo da Enseada e com a Reserva Extrativista Marinha Baía do Iguape.

Ele está sendo instalado em uma área que originalmente pertencia à resex e cuja poligonal foi alterada para comportá-lo sem debate com as comunidades de pescadores e lavradores do entorno, dentre as quais a maioria é quilombola, e sem consulta ao conselho gestor da unidade de conservação. Além disso, ocorreu uma ampliação da sua porção terrestre abrangendo parte do

²⁴ O pré-sal é uma sequência de rochas sedimentares formadas há mais de 100 milhões de anos no espaço geográfico criado pela separação do antigo continente Gondwana. Mais especificamente, pela separação dos atuais continentes americano e africano, que começou há cerca de 150 milhões de anos. Entre os dois continentes formaram-se, inicialmente, grandes depressões, que deram origem a grandes lagos. Ali foram depositadas, ao longo de milhões de anos, as rochas geradoras de petróleo do pré-sal. Como todos os rios dos continentes que se separavam corriam para as regiões mais baixas, grandes volumes de matéria orgânica foram se depositando no local. À medida que os continentes se distanciavam, os materiais orgânicos então acumulados nesse novo espaço foram sendo cobertos pelas águas do Oceano Atlântico, que então se formava. Dava-se início à formação de uma camada de sal que atualmente chega até 2 mil metros de espessura. Essa camada depositou-se sobre a matéria orgânica acumulada, retendo-a por milhões de anos, até que processos termoquímicos a transformasse em hidrocarbonetos (petróleo e gás natural). No atual contexto exploratório brasileiro, a possibilidade de ocorrência do conjunto de rochas com potencial para gerar e acumular petróleo na camada pré-sal encontra-se na chamada província pré-sal, uma área com aproximadamente 800 km de extensão por 200 km de largura, no litoral entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo (fonte: *site* da Petrobras).

território quilombola de São Francisco do Paraguaçu, localizada no município de Cachoeira, o que trouxe novos problemas ao processo de regularização territorial vivenciado por essa coletividade.

A área incorporada à reserva extrativista possui um núcleo urbano habitado por 450 famílias quilombolas e conta com praça, escola e posto de saúde. Ela engloba também as propriedades dos fazendeiros que têm demonstrado maior contrariedade ao processo de regularização quilombola, seja através de recursos administrativos, seja através de ações judiciais. Com a sobreposição, as desapropriações não serão mais atribuição do Incra, mas sim do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão ligado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O órgão ambiental tem um passivo de 10 milhões de hectares de terras a regularizar em unidades de conservação no país (O que é a regularização..., 2015), orçamento diminuto e número de funcionários insuficientes para a tarefa. Outrossim, essa porção do território não poderá mais ser titulada em nome da associação quilombola como anteriormente previsto, tornando-se propriedade da união sob concessão de uso as comunidades tradicionais existentes no interior da resex. Desse modo, é possível que mesmo após desapropriados, alguns fazendeiros pleiteiem a permanência no local sob a alegação que desenvolvem atividades extrativistas, e que moradores quilombolas que não as exerçam tenham dificuldade em obter esse privilégio.

A discussão do plano de manejo em São Francisco do Paraguaçu já tem delineado novos conflitos, agora entre quilombolas e o ICMBio. No interior da unidade de conservação não é possível criar animais de grande porte (como bois, vacas e cavalos) e a expansão ou construção de edificações precisa da permissão do órgão ambiental. Muitas pessoas criam animais desse tipo no local e dependem dessa atividade para o seu sustento. Também as reformas ou construção de casas são extremamente frequentes no povoado para acompanhar o crescimento das famílias. Desse modo, a inclusão na resex não proporcionou proteção às moradias quilombolas e ao seu modo de vida, como alegado pelo ministro do Ministério do Meio Ambiente para modificar a área da unidade de conservação, mas impõe restrições que são incompatíveis com as necessidades do grupo para reproduzir-se social e culturalmente.

A alteração da poligonal foi considerada uma medida necessária para o empreendimento, mas os efeitos dela não foram contabilizados como impactos no Estudo de Impacto Ambiental /Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

(EIA/Rima) do estaleiro, ainda que já fosse de conhecimento público a demanda territorial do grupo e a sobreposição pudesse ser precocemente identificada. Além disso, a mudança foi executada sem consulta prévia à coletividade, conforme preconiza a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre povos indígenas e tribais, da qual o Brasil é signatário através do decreto presidencial nº 5.051/2004, de 19 de abril de 2004 (Brasil, 2004a). Mesmo assim, os representantes da comunidade quilombola se posicionaram contrários à modificação em inúmeras oportunidades, tais como reuniões com órgãos públicos e documentos oficiais da associação remetidos a essas instituições.

Esse contexto evidencia que, mesmo nos casos em que existe legislação protegendo os interesses das comunidades tradicionais, e das comunidades remanescentes de quilombos em particular, prevalecem os interesses econômicos do Estado e das empresas do setor naval e petrolífero baseados numa perspectiva de desenvolvimento que percebe a proteção ao meio ambiente e ao modo de vida das populações tradicionais como um empecilho facilmente contornável.

Em 2012, a empresa Paraguaçu Engenharia obteve, através da ação ordinária 41.728-64.2011.4.01.3300, a antecipação dos efeitos de tutela para determinar a suspensão parcial dos efeitos do decreto presidencial de interesse social do território quilombola de Salamina Putumuju, localizado no município de Maragojipe, no que tange ao imóvel conhecido como Fazenda Mutuca, medindo 546.549,90 m², de sua propriedade desde o ano de 2007. Essa decisão judicial configurou-se em um entrave à finalização do processo de regularização fundiária da comunidade, o mais avançado no Recôncavo. Sua conclusão impulsionaria a mobilização das demais coletividades remanescentes de quilombos do Iguape pela regularização dos seus territórios, evidenciando ainda mais os antagonismos entre o modo de vida desses grupos e o projeto de desenvolvimento inerente à instalação de um complexo industrial naval.

Trata-se de uma situação inédita que pode se tornar um precedente legal negativo para a titulação dos territórios quilombolas no Brasil. O Incra recorreu da decisão, mas não obteve êxito. O juiz concedeu novo prazo para a empresa apresentar suas contestações ao procedimento administrativo de regularização do território quilombola e designou um perito da Universidade Estadual de Feira de Santana com formação em história para elaborar um laudo técnico relativo à existência de comunidade quilombola no imóvel, muito

embora ela já tenha sido objeto de estudo antropológico realizado por uma funcionária da autarquia. Então não se trata apenas da expectativa equivocada mas recorrente de que um relatório ou laudo ateste a identidade étnica do grupo, mas de que ele confirme ou não o trabalho de outro profissional que é colocado sob suspeita.

Cabe salientar que foi no mesmo período de aquisição da Fazenda Mutuca pela Paraguaçu Engenharia que começaram as tratativas para a instalação de um polo naval em Maragojipe, o que atraiu o interesse de várias empresas para a localidade e para os imóveis nas imediações do Porto de São Roque e do local onde posteriormente foi construído o Estaleiro Enseada do Paraguaçu. A especulação imobiliária, decorrente da implantação de um empreendimento desse porte e seus efeitos sobre as terras ocupadas por comunidades tradicionais que não possuem a titularidade de suas áreas não foi contabilizado como possível impacto negativo no EIA/Rima, mesmo que o referido estudo tenha identificado a existência de vários grupos quilombolas em processo de regularização fundiária nas áreas de influência direta e indireta do estaleiro. Em virtude disso, nenhuma ação ou programa de titulação dos territórios quilombolas da região foi previsto como ação compensatória ou mitigatória.²⁵

No caso da comunidade remanescente de quilombo de Enseada do Paraguaçu, também localizada no município de Maragojipe, a menos de 500 metros do empreendimento, embora tenham ocorrido tratativas entre o Incra e as empresas que compõem o consórcio do Estaleiro Enseada do Paraguaçu para a elaboração do estudo antropológico sobre a coletividade que iria compor o relatório técnico da autarquia com financiamento do empreendimento, não houve um acordo entre as partes. Isso ocorreu porque os órgãos que emitem as licenças prévias, de instalação e operação do empreendimento, não estabeleceram condicionantes claros a esse respeito. O grupo segue sem a regularização de sua área, aguardando as condições operacionais da autarquia para atendimento da demanda, e conta com significativa discordância interna sobre a titulação, uma vez que o consórcio tem desenvolvido uma série de ações na localidade que muitos temem cessar com o andamento do seu pleito territorial. Cientes da morosidade do processo e de todo o antagonismo à

²⁵ O Ministério Público Federal tem dialogado com os representantes do consórcio no intuito de que estudos complementares sejam realizados, mas sem êxito até o presente momento.

demanda por parte de grupos com grande poder político e econômico, muitos preferem contar com as ações pontuais do empreendimento do que tê-lo como possível contestador das suas demandas junto ao Estado. Evidencia-se aqui a fragilidade das comunidades remanescentes de quilombos que não contam com a regularização de seus territórios frente à implantação de um estaleiro na região, uma vez que sem uma área legalmente definida não se podem estabelecer de forma clara as medidas compensatórias e mitigatórias em relação a esses grupos, mesmo num caso como esse em que a coletividade faça divisa com o empreendimento.

Outros impactos se fizeram sentir na comunidade de Enseada durante a construção do empreendimento. Dentre eles, destacamos a dificuldade de acesso aos locais tradicionais de pesca e mariscagem, que se davam através de trilhas pela Ponta do Corujão, e que devido à obra tiveram que passar a ocorrer apenas por via fluvial (Silva, C. A, 2014). Identificou-se também o aumento dos conflitos e tensões entre os trabalhadores do consórcio e os moradores locais, advindos das diferenças de costumes e da demanda por serviços e horários de atendimento ampliados dos bares, e situações de violência contra as mulheres nativas, com tentativas de estupro (Costa, 2013).

Por fim, as demissões realizadas pelo consórcio nos últimos seis meses e a total paralisação das atividades do estaleiro geraram uma grave crise econômica na localidade.²⁶ Uma parte significativa dos atuais desempregados é de moradores da região e acumula dívidas de aquisição de carros, construção e reforma de suas casas, e agora não tem condições de arcar com esses compromissos. Algumas pessoas têm procurado emprego em Salvador ou retornado à atividade da pesca artesanal.

²⁶ No auge da construção do empreendimento, em março de 2014, 7360 funcionários estavam empregados no projeto. Entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015, 1431 deles foram demitidos, devido à suspensão de repasses financeiros da Sete Brasil, seu principal cliente. A empresa, criada pela Petrobras, bancos privados e fundos de pensão para construir e alugar sondas para a exploração do pré-sal, passou a viver uma grave crise financeira pois foi implicada na Operação Lava Jato, da Polícia Federal. Após as demissões realizadas pelo consórcio, outros 2700 funcionários entraram em greve e realizaram passeata de protesto em Salvador. Em fevereiro de 2015, as obras do estaleiro foram paralisadas, faltando a conclusão de apenas 18% do cronograma de construção. Outro fator agravante foram as prisões preventivas dos diretores e presidentes da OAS e UTC, em novembro de 2014, e da Odebrecht, em junho de 2015, na mesma operação investigativa da Polícia Federal. Na atualidade, menos de 200 pessoas trabalham no local para manter os equipamentos em ordem.

O problema é que com a crise econômica tornou-se mais difícil vender o pescado. Por outro lado, dezenas de pequenos empreendedores que tinham aberto ou ampliado restaurantes, pousadas ou supermercados, com suas economias ou empréstimos bancários, para atender a demanda dos funcionários do empreendimento, tiveram que fechar suas portas ou estão enfrentando sérias dificuldades financeiras. Ao desemprego provocado pelo estaleiro, soma-se a falência dos pequenos negócios e quase nenhum dinheiro circulando por Enseada e São Roque do Paraguaçu. As esperanças de alguns anos atrás de geração de novas oportunidades de renda e de desenvolvimento foram substituídas por intensa preocupação com o que o futuro reserva para essas populações (Bastos, 2015; Pereira, 2015). Sendo assim, torna-se evidente que a instalação do Estaleiro desestruturou significativamente a organização social e econômica da comunidade, que agora tem que lidar com situações desconhecidas na sua trajetória.

O Ministério Público Federal vem buscando acompanhar e mediar a relação do consórcio com as comunidades remanescentes de quilombo da região, estudando, inclusive, a possibilidade de propor termos de ajuste de conduta para os responsáveis pelo empreendimento. Também vem procurando estabelecer diálogo com o Incra e pressionar a autarquia para que imprima velocidade nos procedimentos. No entanto, a escassez de dados, pesquisas e relatórios antropológicos sobre essas coletividades as coloca em uma condição extremamente vulnerável em face das políticas desenvolvimentistas em curso.

Considerações finais

A análise dos conflitos vivenciados pelas comunidades remanescentes de quilombos do Recôncavo no decorrer dos seus processos de regularização territorial demonstra que, apesar da existência de tecnologias de governo especificamente voltadas para a questão, não há garantias de que os pleitos dessas coletividades sejam atendidos e seus direitos respeitados quando estão em jogo interesses de grandes proprietários de terras e empreendimentos privados de interesse estatal.

Como vimos, na Baía do Iguape se sobrepõem três modalidades de políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro: a de conservação do meio ambiente, que resultou na criação da reserva extrativista, a da regularização dos territórios quilombolas e a de incentivo a indústria naval com vistas à exploração do pré-sal.

É possível observar uma hierarquia entre elas que possibilita que a última influencie fortemente na condução das demais, a despeito da mobilização contrária dos grupos, movimentos sociais que os apoiam e Ministério Público Federal. Todavia, não podemos deixar de considerar o quanto o Estado tem sido experimentado e desfeito na ilegalidade de suas próprias práticas administrativas em nome de uma política desenvolvimentista modernizadora e pela necessidade de composição com segmentos políticos conservadores e o que isso representa para os pleitos das comunidades quilombolas (O'Dwyer, 2014).

Referências

ALMEIDA, A. W. B. de (Org.). *Caderno de debates Nova Cartografia Social: territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia: UEA, 2010.

ALMEIDA, A. W. B. de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas, 2011.

ANJOS, J. C. G. dos. Remanescentes de quilombos: reflexões epistemológicas. In: LEITE, I. B. (Org.). *Laudos periciais antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER: ABA, 2005. p. 89-112.

BASTOS, G. Empresários penam com demissões em estaleiro na Bahia. *A Tarde*, 28 fev. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1663538-empresarios-penam-com-demissoes-em-estaleiro-na-bahia>>. Acesso em: 28 set. 2015.

BERTUSSI, M. L. Faxinais: um olhar sobre a territorialidade, reciprocidade e identidade étnica. In: ALMEIDA, A. W. B. de; SOUZA, R. M. de (Org.). *Terras de faxinais*. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas, 2009. p. 150-165.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 25, de 15 de agosto de 1995. *Diário Oficial*, Brasília, 22 ago. 1995a. Seção 1, p. 12827-12828.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995*. Brasília, 1995b. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/fed4.htm>>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Medida provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999*. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1911-11.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Portaria nº 447, de 2 de dezembro de 1999*. Delega competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares. Brasília, 1999b. Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/content/download/993/9000/file/PRT%20447-MINC.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. *Portaria nº 40, de 13 de julho de 2000*. Estabelece as normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das autodenominadas “Terras de Pretos”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombo”, dentre outras denominações congêneres. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.feambra.org/feambra_sys/conteudo/legislacao/portaria-40-de-2000.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001*. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003*. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003*. Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4883.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4885.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução normativa nº 16, de 24 de março de 2004*. 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. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in16_240304.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas

por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in20_190905.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. *Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução normativa nº 49, de 29 de setembro de 2008*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in49_290908.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução normativa nº 56, de 7 de outubro de 2009*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_56_2009_quilombolas.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento,

delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_57_2009_quilombolas.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

COSTA, C. S. *O tradicional e o moderno: impactos socioambientais sobre as comunidades ribeirinhas de São Roque e Enseada do Paraguaçu*. 2013. Trabalho apresentado. VII Jornada de Alunos do PPGA-UFF, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <<https://jornadappga2013.files.wordpress.com/2013/06/costa-cristiane-sobrinho.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2015.

CRUZ, A. P. B. da S. *Costurando os retalhos: um estudo sobre a comunidade Santiago do Iguape*. 2012. Paper apresentado. III Encontro Baiano de Estudos em Cultura, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2012.

FONSECA, C.; MACHADO, H. (Org.). *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2015.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRAGA FILHO, W. *Encruzilhadas da liberdade: histórias de escravos e libertos na Bahia (1870-1910)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

GUSMÃO, N. M. M. de. Caminhos transversos: território e cidadania negra. In: O'DWYER, E. C. (Org.). *Terras de quilombos*. Rio de Janeiro: ABA, 1995. p. 61-78.

LEITE, I. B. (Org.). *Laudos periciais antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER: ABA, 2005.

O'DWYER, E. C. O quilombo e as fronteiras da antropologia. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 19, p. 91-111, 2005.

O'DWYER, E. C. Estratégias de redefinição do Estado no contexto de reconhecimento das terras de quilombo no Brasil. *Novos Debates*, v. 1, n. 1, p. 80-86, 2014.

PEREIRA, R. Paralisação de estaleiro provoca demissões na Bahia. *Estadão Conteúdo*, 7 jun. 2015. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/paralisa%C3%A7%C3%A3o-estaleiro-provoca-demiss%C3%B5es-bahia-121100440--finance.html>>. Acesso em: 28 set. 2015.

O QUE É A REGULARIZAÇÃO fundiária de unidades de conservação. *O Eco*, 22 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28882-o-que-e-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 28 set. 2015.

SCHWARTZ, S. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SCHWARTZ, S. *Escravos, roceiros e rebeldes*. Bauru: Edusc, 2001.

SILVA, C. A. O. *O capitalismo e o Recôncavo da Bahia: análise do processo de implantação do Estaleiro Enseada do Paraguaçu*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2014.

SILVA, D. S. da. Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. *Boletim Informativo NUER*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 9-28, 1997.

ZAGATTO, B. P. Sobreposições territoriais no Recôncavo Baiano: a reserva extrativista Baía do Iguape, territórios quilombolas e pesqueiros e polo industrial naval. *RURIS: Revista do Centro de Estudos Rurais*, Campinas, v. 7, n. 2, p. 13-32, set. 2013.

Recebido em: 30/09/2015
Aprovado em: 09/03/2016