

Caminhos e descaminhos na garantia do direito à terra¹

Maria Ester Santana Silveira Nascimento - (FIPMoc – Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros)

Resumo. O tema central deste texto trata do direito de um grupo quilombola sobre um território e os interesses de outros sujeitos sobre a mesma terra. É nesse confronto que temos como objetivo geral identificar como o Estado e suas instituições autárquicas, jurídicas e políticas, além de representantes da sociedade civil como uma ONG local atuam relativamente à causa quilombola. O primeiro objetivo específico será analisar como o Estado vem abrindo espaço à sociedade em suas decisões e como isso vem beneficiando os quilombolas. Nosso segundo objetivo específico será destacar a justiça como agente do Estado, suas mudanças e ranços em razão dos interesses e necessidades da sociedade. O terceiro e último objetivo específico será verificar a forma como o governo federal vem administrando a máquina estatal, em sua metodologia de transversalidade e como órgãos administrativos, representantes do Estado, relacionam-se com a questão quilombola. Este trabalho é parte de nossa dissertação cuja pesquisa é de cunho qualitativo cujo método baseou-se em um estudo de caso desenvolvido através de uma abordagem histórica, antropológica e política que visa destacar as relações entre agentes sociais díspares em suas estruturas (quilombolas, fazendeiros e mineradora), que têm interesse em um mesmo território. O resultado que temos até o presente momento são parciais e a conclusão mais evidente é que há grande lentidão por parte das instituições governamentais em apresentarem uma decisão final, deixando uma grande margem de dúvida em relação à efetividade dos avanços sociais no sentido das comunidades quilombolas. Neste sentido, o grupo em evidência, está cada vez mais distante de rever sua terra.

Palavras-chave: Quilombola; Estado; Conflito de terra.

1 Introdução

O direito sobre o uso e posse da terra no Brasil tem um histórico característico e tendencioso de pertencimento a elite agrária, desde a chegada dos portugueses por aqui. A primeira lei – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, cujo nome é Lei de Terras - para regulamentação desse uso e posse confirmou tal privilégio. A lei eliminou o apossamento e exigiu que a aquisição de terras fosse realizada apenas pela compra. Dessa forma, “O acesso legal a terra ficou restrito a quem tinha dinheiro para comprá-las, no caso os grandes fazendeiros, que criaram artificios para valorizar o preço da terra (...)” (PILETTI; MOSOLINO, 1999, p.18). As conseqüências desse fato afetam até os dias de hoje comunidades negras rurais que ainda sofrem exclusão e estão frequentemente ameaçadas de serem expulsas, perdendo o direito de um território que nem sempre são legalizados.

¹ IV ENADIR - GT07. Territórios múltiplos e sobreposições demarcatórias: o desafio da prática jurídica de regularização de territórios étnicos.

Fruto de mobilizações de vários segmentos do Movimento Negro, o Artigo 68 dos ADCT- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda que “exilado no capítulo das disposições transitórias” (ARRUTI, 2003, p.10), abriu espaço para a visibilidade da situação das comunidades quilombolas no que se refere ao direito à terra. Arruti (2005, p. 26) define quilombolas como

Categoria social relativamente recente representa uma força social relevante no meio rural brasileiro, dando nova tradução àquilo que era conhecido como comunidades negras rurais (mais ao centro e sudeste do país) e terras de preto (mais ao norte e nordeste), que também começa a penetrar o meio urbano, dando nova tradução a um leque variado de situações que vão desde as antigas comunidades negras rurais atingidas pela expansão dos perímetros urbanos até bairros em torno dos terreiros de candomblé.

O Decreto 4887/2003 regulamenta o referido artigo confirmando não só o direito à terra, como também a garantia de criação e aplicação de várias políticas públicas direcionadas aos quilombolas. Neste sentido, neste texto propomos uma análise sobre como o Estado, algumas instituições autárquicas, jurídicas e políticas, além de representantes da sociedade civil (ONGs) contribuem ou dificultam a garantia dos direitos à terra de um grupo quilombola denominado Família dos Amaros. Os interesses do grupo sobre um território são os mesmos de outros sujeitos sobre o mesmo território.

O primeiro ponto a ser observado são as concretas mudanças que o Estado vem passando para favorecer o surgimento de uma sociedade mais democrática e participativa e como as ONGs podem auxiliar comunidades tradicionais, no caso, especificamente, as quilombolas. Em segundo momento, voltamos para a justiça como agente do Estado, suas mudanças e seus problemas em solucionar determinados processos em favor da sociedade. A questão quilombola, neste caso, está diretamente ligada à questão econômica e à influência da lógica liberal. Nesse sentido julgamos necessário destacar a ação desses dois campos e suas influências nas ações jurídicas.

Um Estado não atua por si só, há seus gestores e suas ações políticas definidas pela base de poder em que se apoiam. Finalizamos este texto apresentando uma das formas como o governo federal vem administrando a máquina estatal, em sua metodologia de transversalidade e como órgãos administrativos, representantes do Estado, relacionam-se com a questão quilombola.

2 O Estado brasileiro e as garantias de direitos sociais

Estado e direitos sociais são temas indissociáveis do conceito de cidadania. “Em nosso país, a promoção da cidadania depende do poder do Estado de implantar políticas públicas, assegurando a todos os brasileiros o exercício de seus direitos.” (NAVES, 2005, p. 363).

Como marco regulatório das relações e atividades sociais do Estado brasileiro cabe à Constituição Federal expressar os anseios e as necessidades dos sujeitos que compõem tal Estado. É nesse propósito que a Constituição de 1988 “na linha do direito internacional, rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que fazer, criar e viver dão-se de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão do mundo depende da linguagem do grupo”. (DUPRAT, 2007, p.15). Não foi de forma gratuita ou por altruísmo dos legisladores – como diz a mesma autora – que tais mudanças chegaram ao texto constitucional. As mudanças sociais, que vinham agitando o mundo a partir da segunda metade do século XX, causaram transformações não só no comportamento social como também no Direito que, “de um lado abandona a visão atomista do indivíduo e o reconhece como portador de identidades complexas e multifacetadas. De outro, recupera o espaço comum onde são vividas as suas relações definitórias mais importantes”. (DUPRAT, 2007, p.13-14).

A relação Estado e mercado para promover a cidadania pelo desenvolvimento econômico, proposta do racionalismo burguês iluminista e bandeira da ideologia hegemônica dos países do hemisfério norte, em boa parte da primeira metade do século XX, começou e ser mudada quando se percebeu que apenas uma pequena parcela da sociedade era beneficiada por esse projeto. Com o tempo, essa desigualdade passou a ser vista como base do modelo de exclusão econômica, social e política, que se ramificou por vários e inúmeros grupos sociais, trazendo à tona os mais diferentes anseios e necessidades que antes ficavam dissolvidos nas lutas referentes ao campo da divisão do trabalho. A nova ordem passou a ser pensar o desenvolvimento como promoção humana. No caso do Brasil, essas mudanças começaram a ser conhecidas nos anos de 1970 pelos movimentos que reivindicavam direitos civis e políticos, buscando a redemocratização, ampliando-se nos anos de 1980 para os mais diversos campos do direito social, reconhecendo a diversidade identitária e territorial existente.

A atuação do Estado brasileiro, a partir de então, vem se materializando nas políticas públicas com a pretensão de atender as demandas sociais em suas complexidades. Não são poucas as responsabilidades assumidas no combate às desigualdades, na geração de oportunidades mais equitativas de inserção e participação dos mais diferentes grupos. Somada às responsabilidades do Estado para com a sociedade, está a forma como este vem, aos

poucos, abrindo o espaço de participação dos cidadãos que constituem a sociedade brasileira. Um ponto importante nessa abertura à sociedade civil está relacionado ao trabalho das Organizações Não Governamentais. Vale destacar que “é predominante a ideia de que não cabe a elas substituir o Estado, sendo uma das funções fundamentais a colaboração com a democratização”. (MARTINS, 2004, p.248). As ONGs do campo democrático representam, em conformidade com as lutas sociais organizadas no mundo inteiro, as vozes silenciadas de sujeitos historicamente negados por séculos de prática de mandonismo ou formalismo democrático. Alargam o campo da política, concebendo por si mesmas o Estado, para construir novos consensos e cobrar mais investimentos públicos nas temáticas elencadas. Isso, porque as questões sociais afetam a todos.

Foi nesse sentido que os Amaros receberam o apoio da OGN Fala Negra. Logo no início de suas atividades, Fala Negra assinou um convênio com a FCP – fundação Cultural Palmares, Convênio nº 013/2003, através do qual desenvolveu o Projeto Redescobrimo os Quilombos. Foi de sua responsabilidade contratar e preparar todo o pessoal que atuou nesse projeto. Profissionais como historiadores, antropólogos e pesquisadores e de várias áreas trabalharam no levantamento sócio econômico cultural das comunidades de remanescentes de quilombos de Minas Gerais. De acordo com documentos fornecidos pela FCP, 86 comunidades foram catalogadas e entrevistadas por esses profissionais.

Apresentado assim, como no exposto acima, pode-se acreditar que no Brasil o processo de democratização, desenvolvimento social, político e econômico vem ocorrendo satisfatoriamente, transformando o país em um dos mais avançados modelos de democracia. Há contrapartidas. A participação em questões de interesse da população acaba por evidenciar as dificuldades econômicas que grande parte enfrenta, exigindo do sistema econômico, respostas que nem sempre condizem com o interesse capitalista que está sempre a se organizar para enfrentar os imprevistos temporais e perpetuar sua posição de privilégio em Estados que tradicionalmente dependem dos mandos do liberalismo, como no caso do Brasil.

Em meio às transformações sociais, um novo discurso, representante da ideologia do (neo) liberalismo² vem se desenvolvendo com o propósito de justificar que um Estado mais social nada mais é que um Estado paternalista, assistencialista. Como lembra Montaña

As políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania são acusadas pelos neoliberais de propiciarem o esvaziamento de fundos públicos, “mal gastos” em atividades burocratizadas, sem retorno que estendem a cobertura a toda a população indiscriminadamente. No

² Que historicamente, tiveram forte presença junto às instituições governamentais brasileira

Brasil, a jovem Constituição de 1988 e sua concepção de Seguridade Social – constituída pela Previdência, Saúde e Assistência – pareceriam ser, neste caso, as vilãs (...) (MONTAÑO, 2005, p.188).

Para o referido grupo, no Brasil, o Estado acaba atuando apenas em caráter suplementar e emergencial com atendimento direcionado apenas aos pobres, o que dificulta o desenvolvimento da cidadania e até fomenta o clientelismo. E a dificuldade do Estado diante desse quadro, denominada por muitos de crise fiscal pode na realidade ser

(...) uso político e econômico (grifo do autor) que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio): pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital financeiro especulativo, construção de infraestrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial. (MONTAÑO, 2005, p.216)

Considerando o governo federal como expressão do poder do Estado, “em nome do espírito crítico, é essencial recolocar a desconfiança sábia que o cidadão deve manter sobre o Estado e suas funções” (DEMO, 1996, p.97). Isso nos remete a Sader (2009), em sua obra “A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana”, indica-nos que ao preservar a política neoliberal o governo atende mais aos interesses do capital estrangeiro, mesmo porque necessita dele para promover sua política desenvolvimentista. Dessa forma, setores como o da mineração, com atividades de alto custo e alta lucratividade, são beneficiados e até protegidos, pois apresentam em seus projetos, o aumento de empregos diretos e indiretos, melhorias locais, destino de verbas para programas sociais e vários outros. Muitas dessas propostas são efetivadas, apesar de não ficarem claros ou serem divulgados de forma não muito coerente, os sacrifícios enfrentados pelas populações envolvidas em tais projetos.

Diante desse quadro, nota-se que se por um lado há um avanço no campo social, há um grande obstáculo para este avanço: o interesse econômico. Na discussão a seguir veremos como esse interesse influencia o espaço jurídico na disputa entre quilombolas e posseiros e mineradora.

3 A Justiça e o Campo Social

Em uma simples análise do caso dos Amaros, é possível desacreditar da existência de disputa ou conflito por terra. Observada com acuro, tal disputa extrapola as fronteiras do

simples interesse em um território e revela aspectos das transformações que vem sofrendo o Estado³ em seus campos: social, com demandas cada vez mais urgentes e de complexidades específicas; econômico, com pressões internas e externas ao conjugar econômico e social; e político como balizador dos outros dois campos, valendo-se cada vez mais do braço da justiça.

Santos (2011) em sua obra “Para uma revolução democrática da justiça”, afirma haver um fenômeno na atualidade que ficou conhecido como “expansão global do poder judiciário”. Ele analisa as mudanças do judiciário nos últimos trinta anos no Brasil, Portugal, alguns países da América Latina e África. Sugerindo que os sistemas tributários têm papel de protagonista nas transformações do Estado na atualidade. Diante de tal discurso, consideramos o texto de Santos (2011) fundamental para nossa análise sobre o conflito em análise.

Tradicional no mundo ocidental, o conservadorismo judiciário manteve distante de suas instâncias a maior parte da população. Uma população que acostumou a ver, na maioria das vezes que recorreu a esse sistema, as decisões atenderem aos interesses das classes dominantes, principalmente no Brasil em que todo o poder estatal, e suas instâncias dos poderes judiciário e político concentraram-se em alguns locais e ainda concentram-se nas mãos de uma elite reguladora.

A construção do Estado Latino-americano ocupou-se mais do crescimento do executivo e da sua burocracia, procurando converter o judiciário numa parte do aparato burocrático do Estado – um órgão para o poder político controlar – de fato, uma instituição sem poderes para deter a expansão do Estado e seus mecanismos reguladores. (SANTOS, 2011, p.21).

A partir da década de 1980, o que passou a se ver, em várias partes do mundo ocidental, foi o sistema judiciário pondo-se com frequência em confronto com os outros poderes, em especial com o executivo. Santos (2011, p.22) elege três campos de manifestações desse fenômeno: “no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política.”. É uma mudança política que, segundo esse sociólogo, emerge por duas vias: pela necessidade da nova política dos mercados de se desenvolverem de forma eficaz e necessitarem de um judiciário mais rápido e independente; e pelo seu contrário, a precarização dos direitos econômicos e sociais que mobiliza as massas desprezadas nas formas anteriores de desenvolvimento econômico e social.

³ Não só o Estado brasileiro, mas a instituição Estado, nas nações ocidentais.

No Brasil a Constituição de 1988 abriu a oportunidade de reconhecimento de inúmeros direitos como civis, políticos, econômicos, sociais e culturais além de outros, que Santos (2011) afirma chamarem direitos de terceira geração como: direito ao meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor. Paralelamente a esses direitos, a constituição consagrou a autonomia do Ministério Público assim como abriu espaço para um modelo público de assistência jurídica e promoção do acesso à justiça.

Essa prática vem expondo cada vez mais que ações administrativas que deveriam ser realizadas espontaneamente pelo Estado, são resolvidas pelo sistema judiciário que tradicionalmente, padece da sobrecarga de trabalho, do excesso de burocracia, positivismo e legalismo. Santos (2011, p.30) também afirma que “criação de expectativas exageradas acerca das possibilidades de o judiciário ser uma solução é ela própria, uma fonte de problemas.”. Nem sempre o sistema judiciário atende aos anseios e expectativas depositados em seu poder, gerando dessa forma grande frustração. São várias as razões desse problema: de sobrecarga de processos a desinteresse em determinados casos.

Outro aspecto importante na projeção social do sistema judiciário é que os que ainda defendem o discurso neoliberal⁴ também passaram a expressar a necessidade de seu suporte para garantir o direito de propriedade. “O sistema judicial é responsável por prestar um serviço equitativo, ágil e transparente.” (SANTOS, 2011, p.31). Daí a luta por reforma do sistema judiciário. Acontece que grande parte das reformas ocorridas no sistema judiciário está nas mãos do campo hegemônico constituído pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e de grandes agências multilaterais e nacionais de ajuda ao desenvolvimento, como o Banco Internacional de Desenvolvimento - USAID, etc. Tais reformas visam a eficiência e construção de uma justiça rápida, com magistrados formados para atender as necessidades da economia.

Por outro lado, como já mencionado, nem sempre o sistema judiciário tem conseguido atender com eficiência e rapidez principalmente quando se trata de questões envolvendo os movimentos sociais. Santos (2011) relata três campos específicos dos movimentos sociais: movimento negro, movimento indígena e movimento sem terra⁵. Campos em que é notória a frequência da deficiência do judiciário em agir a contento. Uma das razões para isso é que:

⁴ Embora muitos professem o fim do neoliberalismo, ideologicamente, este permanece forte e bem atuante em nosso país como veremos mais adiante.

⁵No caso dos quilombolas, tudo que o Estado promova para estes três campos, como direito, atinge de forma direta ou indireta esse segmento social.

No Brasil, tal como em Portugal depois de 1974, a passagem da ditadura para a democracia não implicou debates, e tão pouco pressões políticas que exigissem mudanças profundas na estrutura organizacional dos tribunais. Isto conduziu a um reforço da independência judicial em relação aos outros poderes sem a correlata discussão sobre os mecanismos de controle democrático da magistratura. Por outro lado, não foi questionada a independência interna, preservando-se um modelo burocrático de organização, com subordinação dos juízes à cúpula (...) (SANTOS, 2011, p.99).

É necessária maior proximidade do magistrado com as demandas sociais para que os mesmos desenvolvam não só maior conhecimento sobre a realidade dos movimentos como também desenvolvam uma maior sensibilidade para com esses grupos. No que toca as especificidades da luta do movimento negro é, também, necessária “a implementação dos programas de ação afirmativa e para que os processos por discriminação sejam julgados e não tenham fins inócuos.” (SANTOS, 2011, p.100). Nesse caso o magistrado que não se acomoda na ideia de democracia racial e que se tenha um olhar mais apurado para as injustiças étnico-históricas, atuará de forma mais eficaz. Não há como negar que a justiça padece de dois modelos de morosidade: a sistêmica, que envolve problemas de ordem prática como excesso de processo, falta de pessoal e outras questões desse sentido; e a morosidade ativa, que consiste em protelar ao máximo a solução de um caso, tornando-o processo de “gaveta” em decorrência do conflito de interesses no caso. Completando esse quadro, no que se refere às questões do campo, sem terra ou questão agrária, uma de suas maiores reclamações sobre o judiciário é a defesa deste em favor dos fazendeiros.

Todo exposto acima pode ser exemplificado na luta dos Amaros que, até o ano de 2004, agiu contra posseiros e uma mineradora de forma individual e por seus próprios recursos. Sempre lesados até mesmo pelos advogados que contratavam e desprezados em suas reivindicações. Começaram a reverter esse quadro quando, em contato com a ONG Fala Negra, tiveram acesso a informações de seus direitos como quilombolas. Em 2006, ganharam reforço do Ministério Público Federal, representado pela Procuradoria da República de Patos de Minas-MG.

O Ministério Público já observava o caso desde 2005, época em que Ângela Maria Batista, antropóloga, assessora da 6ª CCR/MPF, elaborou o Parecer técnico Nº 98/2005 especificando os prejuízos causados pela presença da mineradora às comunidades quilombolas em sua proximidade, como: ocupação de áreas tradicionais; estímulo à invasão por terceiros, de áreas pleiteadas pelos quilombolas, mediante promessa de compra; estímulo à extração ilegal de cascalho por terceiros; desvio e barramento de córregos e cachoeiras,

provocando escassez de água; poluição de águas e solos por produtos químicos; poluição de lençol freático; danos ao patrimônio histórico; erosão de áreas de terra, tornadas improdutivas pela mineração; proibição de atividades produtivas tradicionais com o garimpo.

Em 2007, outro relatório técnico nº 01/2007, elaborado por Ana Flávia Madureira Santos, analista pericial em antropologia da procuradoria da república em Minas Gerais, mostra que a comunidade de Machadinho (que havia acionado o MP), sofreu com os impactos da implantação da mineradora, desde o princípio de suas atividades. O garimpo, que antes era uma das fontes de renda da comunidade, foi impedido pela mineradora. O documento também informa que, durante o projeto de expansão da mineradora, a existência de quilombolas na região foi negada tanto nos estudos produzidos por empresas contratadas pela mineradora quanto por um ofício elaborado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) de Minas Gerais.⁶

No ano de 2009, o Ministério Público conseguiu paralisar as atividades da mineradora por um determinado tempo até que houvesse um acordo em torno de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta). Em instâncias maiores, a vantagem foi da mineradora que transferiu o último morador da Família dos Amaros para outra localidade e pôde dar continuidade a suas atividades.

Outra medida, na tentativa de atender aos quilombolas, foi a Ação Cautelar com Pedido de Liminar Preparatória de Ação Civil Pública, mais uma vez aberta pelo Procurador Federal, da Procuradoria da República de Patos de Minas, que solicitava o embargo na permissão de licenciamento para o projeto de expansão da mineradora. O caso foi a julgamento, realizado em outubro de 2011, pelo Copam, com ganho da mineradora que mais uma vez foi liberada para o desenvolvimento de suas atividades.

Paralelo a esse processo, durante o ano de 2011, diante de várias tentativas em pôr fim ao problema enfrentado pelos quilombolas, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA - PFE/INCRA, no mês de março, juntamente com vários outros representantes de órgãos federais como: Fundação Cultural Palmares, Departamento Nacional de Produção Mineral e a representante da Câmara de Conciliação da Advocacia geral da União, reuniram-

⁶Informações retiradas do sítio http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14637:pfeincra-trabalha-para-impedir-extincao-de-comunidades-quilombolas-em-paracatumg&catid=380:noticias&Itemid=316 foram confirmadas pelo Procurador da República Federal Dr. Onésio Soares Amaral em entrevista para a realização deste trabalho. Há também no sítio http://www.prmg.mpf.gov.br/patosdeminas/portarias-de-icp/2009380600162282_quilombolas/arquivo_copia_de_Acao_Civil_Publica_que_comprovam_essas_informacoes.

se para analisar a situação dos quilombolas⁷ e, a partir desse encontro, iniciou-se o processo de conciliação entre as partes, pondo frente a frente quilombolas e mineradora.

Vale destacar algumas falas que foram usadas na defesa da mineradora como o que disse a servidora técnica do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, Cláudia Carneiro, sobre uma vistoria feita no empreendimento. A mesma afirmou que nada detectou de irregular, apenas alguns problemas ambientais registrados em relatórios. O Procurador Federal também do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM sugeriu aos quilombolas que os mesmos procurassem a prefeitura, pois essa arrecada 65% nos lucros que são repassados pela mineradora ao Estado, por tanto, cabe aos quilombolas fiscalizarem a destinação dessa verba.⁸

Aqui podemos mais uma vez associar a realidade ao texto de Santos (2011), no que se refere a problemas recorrentes na relação do judiciário com as demandas sociais: o primeiro é quanto à insensibilidade sobre a questão étnico-racial; o segundo liga-se à morosidade na resolução do caso e o terceiro é quanto a falta de conhecimento dos representantes do poder público sobre a realidade social do cidadão que espera por benefícios garantidos pela justiça, uma vez que as leis existentes, por si não se efetivam.

No que tange a insensibilidade quanto à questão étnico-racial, e o desrespeito quanto aos direitos dos quilombolas em seu território, isso fica notório quando as decisões judiciais permitem à mineradora o exercício de suas atividades, desconsiderando os problemas causados pela mesma aos quilombolas de suas proximidades. Decisões dessa forma sugerem que há descaso para com essas comunidades e um desconhecimento do processo social que tenta reparar os erros cometidos com esses grupos durante longo período histórico.

A questão da morosidade, denominada ativa por Santos (2011), aquela em que pela complexidade do caso e pelo conflito de interesses envolvido, vai-se protelando o caso até que o reclamante fique cansado, que o tempo passe, o problema ganhe outra amplitude e a solução seja dada por outra via. Até o presente momento, os ganhos, pouco divulgados publicamente são da mineradora que, mesmo com todos os processos, alertas e chamadas do poder público que a acionou em primeira instância, avança com suas atividades e projeto de expansão.

⁷Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15920:pfeincra-visita-paracatu-mg-e-participa-de-reunioes-em-defesa-de-comunidades-quilombolas&catid=380:noticias&Itemid=316. 05 de janeiro de 2012.

⁸Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15920:pfeincra-visita-paracatu-mg-e-participa-de-reunioes-em-defesa-de-comunidades-quilombolas&catid=380:noticias&Itemid=316. Acesso em 05 de janeiro de 2012.

O Procurador Federal da DNPM sugere, corretamente, aos quilombolas que fiscalizem e exijam da prefeitura lisura na distribuição dos recursos recebidos da mineradora. Infelizmente muitos desconhecem a existência de inúmeras barreiras impostas pelo próprio poder público para que isso aconteça. Em sua maioria, os quilombolas são pessoas simples que culturalmente sentem-se intimidados com o tratamento que lhes é oferecido em repartições públicas, além disso, não dispõem dessa acessibilidade com tanta facilidade.

Essa situação mostra o que Santos (2011) afirma ocorrer no judiciário: uma trivialização e despolitização dos conflitos estruturais que dividem a sociedade, através de procedimentos rotineiros que individualizam a disputa ou evitam-na, retardando a decisão.

Se no campo contra-hegemônico há quem vê no poder jurídico e judicial um importante instrumento de luta para a transformação social, no campo hegemônico há os que ainda seguem a velha tradição elitista do direito como um mecanismo de dominação de classe, de diferenciação e hierarquização que ainda não leva tão a sério os direitos sociais e econômicos.

A luta dos Amaros revela questões da desigualdade social, que para, ser tratado pelo judiciário, deverá ser levado em conta a pluralidade cultural e étnica, e dentro, delas, as diferentes formas no trato com a terra e com o direito a terra. O direito quilombola, não só dos Amaros, mas no Brasil todo, passa por questionamentos e dúvidas, que mal, interpretados ou tratados por interesses da ideologia liberal/neoliberal hegemônica, perpetua a desigualdade em suas várias formas. Não raro nesses casos:

(...) A luta contra-hegemônica encontra limites e reações contrárias, algumas extremamente influentes e poderosas, tanto maiores quanto mais os conflitos incidirem sobre objetos de elevada disputa entre diferentes interesses, como são os casos da luta indígena e da luta quilombola (...). (SANTOS, 2011, p.103).

Não há como negar que os quilombolas em questão estão cada vez mais distantes de sua terra, de sua identidade, além de verem cada vez mais relegado seu direito em razão de questões de interesse econômico.

4 A transversalidade

A partir de 2003, o governo federal adotou algumas mudanças em sua gestão. Dentre essas mudanças, a adoção da transversalidade como diretriz da política pública federal. O Instituto de Pesquisas da Economia Aplicada - IPEA desenvolveu uma pesquisa sobre essa

diretriz. Embora não foque especificamente os quilombolas, acaba por envolvê-los por tratar de um estudo sobre povos tradicionais e minorias.⁹

“O conceito de transversalidade origina-se dos estudos sobre educação, tendo avançado também para campos da sociologia, da filosofia e da psicologia.” (IPEA, 2008, p.779). No cotidiano administrativo, o conceito de transversalidade é entendido como uma divisão interdepartamental de determinado assunto, de forma que ações e soluções sobre o mesmo sejam tomadas em conjunto.

Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução. (IPEA, 2008, p.780).

A principal característica para o bom funcionamento da transversalidade é a horizontalização e mutualidade no trato sobre o tema em pauta. É necessário abolir a hierarquia de forma que até mesmo os agentes de relevância entendam-se como interdependentes nas decisões, além da necessidade de confiança entre os agentes, de forma a evitar a centralização tornando a gestão o mais lateral possível. Na divisão das atividades, observa-se a competência típica de cada órgão.

(...) Como é típico nas burocracias públicas que muitos órgãos fechem-se em torno de si e respondam negativamente a inovações – este é o caso de várias instituições da administração direta federal -, tornam-se fundamental o trabalho de sensibilização e capacitação de gestores para necessidade de atuar de forma transversal. (IPEA, 2008, p.780).

A aplicação da diretriz transversal nos assuntos relativos a povos tradicionais teve como motivação o fato de políticas para esses grupos, serem implementadas por vários ministérios que em geral não se interagem ou articulavam. Para o desenvolvimento dessa forma de gerir, o governo federal a partir de 2003

(...) cria secretarias especiais com objetivo explícito de coordenar ações do governo voltadas para essas populações: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

⁹Faremos uso da definição dada pelo IPEA (2008), para o conceito de minoria. “A ideia de minoria aqui obviamente não se refere a variável demográfica quantitativa; deve-se entender minoria como sinônimo de menoridade, cujo oposto é maioria – e não maioria. Historicamente, o termo referia-se àqueles indivíduos que estariam supostamente desprovidos das condições materiais e intelectuais necessárias à autonomia e ao exercício da cidadania plena.

– que inclui ações voltadas para crianças e adolescentes e pessoas com deficiência. Em 2005, soma-se a esse conjunto a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) (IPEA, 2008, 782).

A pesquisa aponta que as secretarias especiais acima citadas afirmam contemplar de forma transversal as questões relacionadas às minorias em 100% de seus programas. Em relação aos demais órgãos detectaram que apenas os programas de pastas sociais afirmam em mais de 70%, adotarem a transversalidade no trato das minorias, no contraste com as demais pastas, em que mais de 70%, afirmam não contemplar questões da transversalidade em seus programas para minorias. Esse percentual positivo apontado pelas secretarias não quer dizer que há unanimidade na forma como é incorporada a transversalidade por essas secretarias, em relação a cada grupo que compõe essas minorias.

Uma comparação para a compreensão desse fato entre a incorporação da transversalidade por grupo minoritário pode-se notar que entre os anos 2004/2005 e 2007, ocorreu um aumento de apenas 27,5% em relação ao tema raça/etnia e 500% em relação ao tema deficiência. Mas os problemas maiores para a adoção da prática transversal não está aí e sim na sua aplicação cotidiana.

Do ponto de vista das práticas de gestão (...) entende-se que o conceito pode ser utilizado como forma de diluir responsabilidades, no sentido em que sucesso ou fracasso de determinada política dependeria da formação de rede social – ou comissão interministerial – que permita atacar o problema em todas as suas causas, de forma a contemplar toda a sua complexidade. (IPEA, 2008, p.783).

O hábito das secretarias especiais, secretarias nacionais e ministérios, em descumprir ou não cumprir acordos feitos com os níveis gerenciais da transversalidade vem dificultando a aplicação dessa prática. Esse problema de acordo com os pesquisadores do IPEA acontece devido “ao próprio modelo adotado pelo governo federal que privilegia estabelecimentos políticos sem que acertos técnicos necessários à reformulação de determinada política tenham sido acordados”. (IPEA, 2008, p.793).

O ponto positivo da aplicação da prática transversal, apontado pela pesquisa do IPEA, foi a “proliferação de espaços de debates e deliberação, como conselhos, conferências, comitês interministeriais” (IPEA, 2008, p.785) que contribuem na partilha dos recursos orçamentários. “Entretanto, cabe observar que os aumentos nos recursos disponíveis para estas áreas não necessariamente são consequência de práticas transversais, podendo representar tão somente crescimento de importância dos temas em si.” (IPEA, 2008, p. 785).

A extensão da forma transversal de tratar os assuntos quilombolas, no caso dos Amaros parece que ainda acontece de forma precária e em determinados aspectos, não os tem atingido. O fato que mais exemplifica essa situação é a total ausência de projetos sociais, pela prefeitura, para as comunidades quilombolas. Ao questionar a Secretaria de Desenvolvimento Social da cidade onde residem os quilombolas em questão, sobre a inclusão de suas famílias em algum projeto social, a resposta foi negativa.

5 Considerações finais

Não é possível não notar a disparidade social que subjaz a esse conflito. Entre os que comandam, influenciam e controlam e os que são comandados, influenciados e controlados. Neste estudo os dois campos são notoriamente representados e empiricamente demonstrados. A mineradora que detém o poder de mando por desenvolver atividades lucrativas, sempre prontamente atendida por instituições representantes do interesse do Estado brasileiro através de licenciamentos, permissão para atividades de extração e expansão, mesmo quando não cumpre com todas as determinações legais, tem a seu favor a força desenvolvimento tecnológico que favorece o desenvolvimento local, o poder de gerar empregos direta e indiretamente e de influenciar positivamente a economia local.

Do outro lado, encontram-se os Amaros, que contam com o auxílio do Ministério Público e de instituições, que também são representantes do Estado, além de uma ONG, representante da sociedade civil nesse processo. Instituições essas, sujeitas aos mesmos interesses políticos e econômicos do Estado.

Cabe ao Estado, cuidar para que conflitos dessa natureza não confirmem tendências de desconsideração ao desenvolvimento social e político de sua sociedade, mais ainda, que seus cidadãos sejam tratados com equidade. O fato de uma empresa de grande poder econômico necessitar de um território inalienável, como é o caso de territórios quilombolas, não impede a ação do mesmo em defesa do que está em desvantagem. Porém, Estado como o brasileiro, depende de investimentos externos.

Esses investimentos se apresentam, com frequência, na forma dessas empresas de grande capital. Nesse sentido, o próprio Estado justifica a necessidade desses investimentos para garantir os avanços democráticos. Até certo ponto, é possível aceitar essa mescla de interesses, pois o sistema de produção de riquezas ainda é o capitalista e dificilmente um Estado conseguirá proporcionar o mínimo de bem estar à sociedade sem recursos econômicos. A questão está no fato de como se comportam investidor e Estado. É necessário observar as

exigências do investidor e o que pede em troca de sua permanência e como o Estado atende a essas exigências.

Até o presente momento, nada foi definitivamente resolvido em relação aos Amaros e nem em relação às outras comunidades afetadas pelas atividades da mineradora. Os mesmos têm consciência dos entraves e barreiras que ainda deverão enfrentar, mesmo assim continuam lutando.

6 Referências

ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP : Edusc, 2006.

_____. **O quilombo entre dois governos**. In. Tempo e Presença digital. Koinonia. Nº 330. Jul./ago. 2003.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. São Paulo: Autores e Associados, 1996.

DUPRAT, Deborah. O direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade. In. **Pareceres Jurídicos - Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. (Org.) DUPRAT, Deborah. Manaus – AM: UEA. 2007.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 3. Brasília: IPEA, 2009.

MARTINS, Luci Helena Silva. **Sociedade, Estado e Organizações não governamentais**. Tese – Doutorado – Serviço Social – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP – SP. 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2005.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. (Org) PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. São Paulo: Contexto. 2005.

PILETTI, Nelson; MOSOLINO, Ivone. **A questão da Terra**. São Paulo: Ática, 1999.

SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo. 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma Revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez. 2011