

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA SOCIAL - DAN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL - PPGAS  
MESTRADO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

**ESTELA AGUIAR DE SOUSA**

**TECENDO O TERRITÓRIO: CAMINHOS E LUTAS NA CONSTRUÇÃO DOS  
PLANOS LOCAIS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL QUILOMBOLA  
DE ALCÂNTARA-MA - (Decreto 11.786/2023- PNGTAQ)**

BRASÍLIA  
2025

ESTELA AGUIAR DE SOUSA

**Tecendo o Território:** Caminhos e Lutas na Construção dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola de Alcântara-MA - (Decreto 11.786/2023- PNGTAQ)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alexandre Barboza  
Plínio dos Santos

Coorientadora: Profa. Dra. Paula Balduíno de Melo

BRASÍLIA  
2025



## ESTELA AGUIAR DE SOUSA

**Tecendo o Território:** Caminhos e Lutas na Construção dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola de Alcântara-MA -(Decreto 11.786/2023- PNGTAQ).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alexandre Barboza Plínio dos Santos

Coorientadora: Profa. Dra. Paula Balduíno de Melo

## BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Carlos Alexandre B. Plínio dos Santos

Orientador  
Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Janaína Deane de Abreu Sá Diniz  
Avaliadora interna  
Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Ana Gretel Echazú Böschemeier  
Avaliadora externa  
Fundação Oswaldo Cruz

---

Profa. Dra. Stephanie Nasuti  
Avaliadora suplente  
Universidade de Brasília

A minha mãe que me ensinou que, entre mulheres quilombolas, o cuidado nem sempre está no abrigo, às vezes, está no impulso. Em 2006, eu tinha 16 anos quando ela me levou para Goiânia. De coração apertado, preparou o lugar onde eu viveria para estudar. Foram aproximadamente cerca de 550 km entre mim e o nosso território, distância que ela percorreu com a convicção de que a educação liberta. Sua pedagogia, nascida da experiência e da ancestralidade, é feita de coragem, intuição aguçada e amor que, por vezes, também se afasta para deixar crescer. Ela me empurrou do ninho não por ausência, mas por sabedoria. Sabia que o voo é o destino de quem carrega nas costas a herança de tantas mulheres que sonharam antes.

“Não nasci rodeada de livros, mas de palavras, através da  
literatura oral”

Conceição Evaristo

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma travessia é feita sozinha. Este percurso foi tecido com fios de afeto, força coletiva, companheirismo e incontáveis gestos de amor. Cada passo que dei foi sustentado por presenças que atravessam tempo e espaço, por mãos que se estenderam nos momentos de dificuldade, por saberes partilhados e por palavras que fortaleceram a alma. A cada pessoa que me acompanhou, que construiu comigo este caminho, meu mais profundo e sincero agradecimento.

À minha mãe, Deuselina Francisco Maia de Sousa, que é mais do que minha mãe, ela é o eixo da minha existência, a força que atravessa gerações. Seu amor incondicional foi o terreno fértil onde minhas raízes se aprofundaram. Cada oração, cada gesto de cuidado, cada olhar carregado de fé foi o alimento invisível que me sustentou nas horas mais difíceis. Mesmo que estejamos há mais de 300 km de distância, sua presença constante é fundamental que sustenta meu caminhar. Embora a separação física seja real, nosso laço transcende o espaço, seu amor incondicional, suas orações silenciosas e seu olhar cheio de fé são o alimento invisível que me fortalece a cada dia. É no resgate dessa força ancestral que encontro abrigo para enfrentar os desafios, e é em você, mãe, que repousa meu maior e melhor amor. Sou continuidade da sua história, e essa conexão resistente ao tempo e à distância é o que me mantém firme, mesmo longe.

Ao meu padrasto, Edézio dos Santos Carvalho, que assumiu com amor e dedicação o cuidado de minha mãe, permitindo que eu pudesse trilhar meus estudos e trabalho com o coração tranquilo. Sua presença discreta foi um gesto de amor fundamental, e por isso minha gratidão eterna.

À minha prima Rosiene dos Santos Rosa, Rose Kalunga, que foi meu ponto de partida, minha coragem e impulso. Foi você quem segurou minha mão, sentou-se ao meu lado e, com firmeza e carinho, disse: “Você vai sim elaborar esse memorial, vamos, só saio daqui quando você terminar.” Esse gesto, simples e potente, mudou o rumo da minha história. Você foi a força ancestral que me conduziu.

Ao meu namorado, Adriano Pantoja, homem do primeiro território quilombola titulado, será alguma força de nossos ancestrais que o trouxe até mim? Chegou na reta final desta jornada, justamente na fase mais desafiadora, e se tornou meu abrigo firme. Sua presença serena, seu

coração guerreiro e sua fé na ancestralidade que nos une foram um porto seguro nos dias turbulentos. Obrigada por acreditar em mim e no meu percurso, por me sustentar com sua força quieta e por caminhar lado a lado, com respeito e compromisso

À minha tia-avó Vitalina Tememais, que carinhosamente chamo de Vó Vita, minha eterna gratidão pelo cuidado constante com minha mãe e com meu cachorrinho Bento. Aos filhos e filhas, netas e netos, noras e genros de Vó Vita, obrigada por nunca deixarem faltar carinho, presença e atenção. Vocês foram e são colo para eles, e, por isso, também são colo para mim. É graças a esse cuidado coletivo que consigo estar na cidade grande estudando e trabalhando com o coração mais tranquilo, sabendo que, mesmo distante, não estou sozinha.

Ao meu pai, Felisberto Aguiar de Souza, homem de sabedoria ancestral. Seu orgulho de ser meu pai, e a legitimidade que confere aos meus passos. Diz com orgulho que tem uma filha doutora, e suas palavras me legitimam antes de qualquer título.

Ao meu tio Jovenal Maia e à sua esposa, Neuza Maia, que, mesmo fisicamente distantes, se fazem tão presentes em minha vida. Aos meus compadres Regina Fernandes e Rozendo dos Santos e suas filhas e filhos, agradeço pela rede de apoio com minha mãe, essencial para que eu pudesse seguir estudando com tranquilidade.

À minha prima-comadre, Ludmila Aguiar, minha gratidão por tantas vezes estar ao lado da minha mãe e do meu cachorrinho, me permitindo a tranquilidade de saber que, mesmo de longe, havia alguém que era um pouco dos meus olhos e dos meus cuidados com os meus.

À minha amiga Marilya Marsiglia, a fada das artes, da escuta atenta e da presença inteira. Mais uma vez, você está aqui: celebrando cada passo comigo, enchendo tudo de cor e sentido. Que sorte a minha dividir a vida com você.

Às queridas Ednolia de Andrade, Mariana Andrade, Iany Brum, Maveline Rodrigues, Valéria Freitas, Hélida Oliveira e Aldênia Rodrigues, que vibraram comigo nessa conquista, oferecendo afeto, amizade e alegria contagiatante. Vocês são força e acolhimento.

À amiga Andrea Valentim, presença firme e coração aberto desde o início desta jornada, que sei caminhará comigo por toda a vida, além dela.

Ao meu orientador, Professor Dr. Carlos Alexandre B. Plínio dos Santos, obrigada por aceitar esse desafio comigo e por sua paciência ao longo de todo o processo. À Professora Dra. Paula Balduino de Melo, minha coorientadora, por aceitar caminhar ao meu lado com generosidade.

Ao meu chefe e amigo, Ronaldo dos Santos, por ter enxergado em mim potencial e necessidade de formação mesmo quando eu ainda duvidava. Suas palavras ecoam até hoje: que nós, quilombolas, precisamos ocupar os espaços do conhecimento. Obrigada por ser inspiração e voz firme na luta em defesa do nosso povo.

Aos meus coordenadores gerais, Rafaela Fernandes e Rozembergue Dias, por reconhecerem e valorizarem a potência de ser uma mulher quilombola que estuda e trabalha, por todas as vezes em que confiaram no meu compromisso e permitiram que eu conciliasse o trabalho com os estudos.

Aos amigos que o trabalho me deu e que hoje ocupam um lugar especial na minha vida: Priscila Cruz e Victor Cruzeiro. Tantas vezes me ensinaram sobre o serviço público, sobre os caminhos da universidade e os desafios de conciliar trabalho e estudo. Obrigada pelo apoio constante, pela escuta atenta e pela empatia verdadeira. Vocês são sinônimo de afeto, partilha e parceria.

A Marciele Rodrigues e Heitor Junior, por tantas vezes segurarem a onda na nossa coordenação, entendendo o sufoco que eu estava passando e dizendo: *“Vai lá, titia, a gente segura aqui.”* Minha eterna gratidão por tanto companheirismo e leveza nos dias difíceis.

Aos meus queridos Eduardo Ribeiro, Nayara Silva, Nahiane Hermano, Leiliane Rodrigues, e Walisson Braga, obrigada por sempre estarem por perto com generosidade, respeito e disposição. A presença de vocês fortalece e inspira.

Aos antropólogos Ana Gretel e Rafael Mesquita, minha profunda gratidão pela generosidade intelectual, pela escuta atenta e pelo acolhimento das minhas dúvidas ao longo do processo. À professora Leslye Bombonatto, agradeço pelas conversas potentes que ampliaram horizontes reflexivos.

Ao João Paulo Siqueira de Araújo e ao Joallysson Bayma, parceiros que a UnB me apresentou, obrigada por estarem comigo compartilhando saberes.

À Poliana Francis, minha ex-colega de trabalho, que tantas vezes compartilhou dicas valiosas e me ajudou a entender melhor os caminhos da Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, meu muito obrigada pela parceria.

À equipe SQPT, com quem construo diariamente, aprendendo e honrando as pautas quilombolas, de matriz africana, de terreiro e ciganos. Vocês fazem a caminhada mais possível e bela.

Aos professores do IFMA, José Barros Filho, Josinalva Rodrigues e Josi, pela hospitalidade e apoio constante, que foram abrigo na jornada.

A Francinete Pereira, pela generosidade de abrir sua casa e sua confiança. À sua mãe, tia Maria Ribamar Pereira, por me acolher tantas vezes com amor e cuidado, tanto em Alcântara quanto em São Luís. Ao Edson Ferreira, esposo da Fran, e aos seus irmãos, Américo Ferreira e Francieudes Malheiros, minha gratidão pelos momentos de leveza e alegria, por me levarem à praia, por me fazerem rir, por me proporcionarem respiros afetivos no meio da travessia.

A cada pessoa do Quilombo de Alcântara que me recebeu com carinho e respeito: minha profunda gratidão. Obrigada por me acolherem, por confiarem suas histórias e experiências a mim, por abrirem as portas da memória, da luta e da vida cotidiana. Este trabalho também é de vocês.

Agradeço, em especial, a Aniceto Araújo, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (STTR), cuja atuação revela as encruzilhadas entre o trabalho no campo, a resistência política e a dignidade do fazer coletivo. A Valdirene Ferreira Mendonça, da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA), cuja liderança firme inspira a continuidade das lutas coletivas. A Dorinete Serejo Morais, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), cuja trajetória cuja voz potente ecoa as resistências e os sonhos de um povo que não aceita ser silenciado. E a Maria do Nascimento, do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Alcântara (MOMTRA), com sabedoria ancestral, o cuidado, a palavra e a organização política das mulheres quilombolas. Estar com vocês foi também revisitar sentidos de pertencimento, escutar territórios para além da geografia e reconhecer, nas práticas cotidianas, a produção de um conhecimento coletivo, situado e profundamente enraizado.

Ao Professor Dr. Davi Pereira Júnior e aos professores da Cartografia Social da Amazônia a todos os professores e professoras do IFMA que contribuíram ao longo da jornada, e a todas as pessoas que trabalharam nas oficinas, nas escutas, nos bastidores e em cada atividade. E a todos e todas que participaram de alguma forma, com gestos, palavras, saberes ou acolhimentos, minha gratidão sincera.

Aos amigos e colegas da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ, minha reverência. Uma organização que não apenas articula politicamente, mas que carrega nos passos a memória viva dos nossos mais velhos e a firmeza de quem segue plantando dignidade no presente. Em especial à Sandra Braga, a cada vez que precisei, lá estava ela, com firmeza e afeto, partilhando saberes.

Aos parentes e amigos que não mencionei, mas que caminham comigo com afeto e presença: minha gratidão também é sua.

A todas as pessoas que me ajudaram a escrever esta história, esta conquista é feita de nós e para nós.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo compreender ações do Estado para reparação histórica em território quilombola, especialmente no Território Étnico Quilombola dos Atingidos pela Base Espacial, em Alcântara, Maranhão. Diante de meus múltiplos vínculos, isto é, enquanto quilombola kalunga, pesquisadora e agente do governo federal junto a comunidades quilombolas, busco analisar o delineamento, implementação e tensionamentos comunitários da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), tida como um meio institucional para reparação de violações de direitos pelo Estado. Em termos metodológicos, empreendi uma abordagem qualitativa e participativa, valorizando os saberes tradicionais e as experiências das comunidades quilombolas. Os encontros foram fundamentados em práticas colaborativas e interculturais, visando promover o diálogo horizontal entre mim e os quilombolas de Alcântara. Os dados foram construídos por meio de observação participante de reuniões e oficinas participativas para elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs), além de entrevistas semiestruturadas com lideranças, membros das comunidades, coordenadores da CONAQ e agentes do governo federal. Os resultados tensionam o planejamento metodológico da construção dos Planos, os quais, embora construídos coletivamente, carregavam implicitamente uma noção linear e burocrática do tempo e do ritmo, materializados nas etapas de escuta, devolutiva, implementação e resultados. Em campo, essas compreensões foram ressignificadas nos encontros com as comunidades e postas em confluência com as lógicas locais, esculpindo um planejamento metodológico não linear, mas de começo, meio e começo. Portanto, o diálogo mediado pela PNGTAQ entre o governo brasileiro e as comunidades quilombolas de Alcântara, ainda que com muitos desafios, revelou um marco de reparação histórica e reconhecimento territorial, fundamentado na confluência, ação coletiva e na abertura para recomeçar.

**Palavras-chave:** Reparação histórica; PNGTAQ; Territórios quilombolas; Planejamento participativo; Interculturalidade

## ABSTRACT

This research aimed to understand State actions for historical reparation in quilombola territories, with a particular focus on the Quilombola Ethnic Territory of those affected by the Space Base, in Alcântara, Maranhão, Brazil. Given my multiple affiliations as a Kalunga quilombola, researcher, and federal government agent working with quilombola communities I seek to analyze the design, implementation, and community tensions surrounding the National Policy for Quilombola Territorial and Environmental Management (PNGTAQ), regarded as an institutional mechanism for the reparation of State-led human rights violations.

Methodologically, I adopted a qualitative and participatory approach, valuing traditional knowledge and the lived experiences of quilombola communities. Fieldwork was grounded in collaborative and intercultural practices, aiming to foster horizontal dialogue between myself and the quilombolas of Alcântara. Data were constructed through participant observation of meetings and participatory workshops for the development of Quilombola Territorial and Environmental Management Plans (PGTAQs), as well as semi-structured interviews with community leaders, residents, CONAQ coordinators, and federal government agents.

The findings challenge the methodological planning of the PGTAQ process, which, despite being built collectively, implicitly carried a linear and bureaucratic understanding of time and rhythm, reflected in the phases of listening, feedback, implementation, and results. In practice, these notions were reinterpreted through community engagement and brought into dialogue with local logics, shaping a non-linear methodological planning process one of beginning, middle, and beginning again.

Thus, the dialogue mediated by the PNGTAQ between the Brazilian government and the quilombola communities of Alcântara, despite many challenges, represented a milestone in historical reparation and territorial recognition, grounded in confluence, collective action, and openness to new beginnings.

**Keywords:** Historical reparation; PNGTAQ; Quilombola territories; Participatory planning; Interculturality

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Autoridades federais e Estaduais na cerimônia de titulação territorial das comunidades quilombolas de Alcântara/MA	34
Figura 2 - O preparo tradicional da comida para cerimônia de titulação territorial das comunidades quilombolas de Alcântara/MA	36
Figura 3 - O helicóptero era o meio de transporte para alguns representantes dos governos federais e estaduais	37
Figura 4 - Centro de Lançamento de Alcântara	52
Figura 5 - Mapa do Território Étnico Quilombola de Alcântara	60
Figura 6 - Cronologia da disputa entre a base de Alcântara e as comunidades quilombolas	61
Figura 7 - Linha do Tempo PNGTAQ	90
Figura 8 - Posse efetiva do comitê gestor da PNGTAQ 2025	97
Figura 9 - Posse do Comitê Gestor da PNGTAQ no Conselho	99
Figura 10 - Oficina ao ar livre do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista	116
Figura 11 - Sobremesa das crianças do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista	117
Figura 12 - Oficina lúdica com crianças do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista	119
Figura 13 - Realização de oficina no Polo Peroba/Itapuaua, na comunidade de Peroba de Cima.	120
Figura 14 - Diversidade etária e de gênero na oficina do Polo Oitiua, na comunidade Oitiua	122
Figura 15 - Acolhimento e pintura com as crianças do Polo Agrovila I, comunidade quilombola Cajueiro	127
Figura 16 - Mediação das oficinas do Polo Agrovila II, comunidade Marudá	128
Figura 17 - Realização de oficina do Polo Santa Maria, comunidade Santa Maria	129

Figura 18 - Apresentação cartográfica para o Polo Agrovila I, comunidade de Cajueiro	132
Figura 19 - Percalços no deslocamento da equipe do IFMA	135
Figura 20 - Participantes da oficina do polo Pavão, na comunidade quilombola de Pavão	136
Figura 21 - Oficina na Comunidade quilombola Novo Belém	139
Figura 22 - Oficina do Curso de construção de embarcações artesanais	147
Figura 23 - Embarcações artesanais construídas no curso	148
Figura 24 - Entrega dos freezers aos pescadores e suas famílias	149

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABA – Associação Brasileira de Antropologia

ACONERUQ – Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão

ACS – Alcântara Cyclone Space

ACP – Ação Civil Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AEB – Agência Espacial Brasileira

AGU – Advocacia-Geral da União

AQK – Associação Quilombo Kalunga

AST – Acordo de Salvaguardas Tecnológicas

ATEQUILA – Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CCN – Centro de Cultura Negra do Maranhão

CDHM – Conselho Nacional de Direitos Humanos e Minorias

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CLA – Centro de Lançamento de Alcântara

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

EIA-RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

FAB – Força Aérea Brasileira

FETAEMA – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IFMA – Instituto Federal do Maranhão

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MABE – Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MIR – Ministério da Igualdade Racial

MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

MOMTRA – Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara

MPF/MA – Ministério Público Federal no Maranhão

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

NEABI – Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas

NCSA – Nova Cartografia Social da Amazônia

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PGTAQ – Plano de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola

PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígena

PNGTAQ – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola

RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

TED – Termo de Execução Descentralizada

UFG – Universidade Federal de Goiás

UnB – Universidade de Brasília

VLS – Veículo Lançador de Satélites

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
Escutar de Fora, Sentir de Dentro: Os Afetos e Dilemas de Uma Quilombola Kalunga, Pesquisadora e Técnica do Governo Federal	21
Aproximações Iniciais: Quando o Campo me Escolheu	25
Metodologia Participativa	37
<b>1 A ANCESTRALIDADE VIVA: ALCÂNTARA E SEU TERRITÓRIO COMUM</b>	<b>44</b>
1.1 Quando a Base Estremece a Ponte de Pedra: Cronologia da Instalação do Centro de Lançamento de Alcântara	51
1.2 A ancestralidade Viva: Modos Tradicionais de Uso Comum da Terra	62
<b>2 O OLHAR DA ANTROPOLOGIA SOBRE O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>73</b>
2.1 Análise Antropológica das Políticas Públicas Voltadas às Comunidades Quilombolas	77
2.2 Da Escuta ao Decreto: A Construção Coletiva da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ)	81
2.3 O Processo De Construção da PNGTAQ	86
2.4 Caminhos da Participação: Atores, Espaços e Estratégias	100
<b>3 ESCUTAR É O PRIMEIRO ATO DE FAZER POLÍTICA COM O Povo</b>	<b>109</b>
3.1 A Construção dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs) no Território Étnico Quilombola dos Atingidos Pela Base Espacial de Alcântara	109
3.1.1 A Primeira Rodada das Oficinas: Levantamento de Demandas na Escuta das Comunidades	114
3.1.2 A Segunda Rodada de Oficinas: Se Ajustando aos Ritmos das Comunidades	125
3.1.3 Terceira Rodada: Devolutiva Burocrática	133
3.1.4. Da Quarta Rodada de Oficinas: Por um Planejamento Metodológico “Começo, Meio, Começo”	137
3.2 O Acordo entre o Governo Brasileiro e as Comunidades Quilombolas de Alcântara: Um Marco de Reparação Histórica e Reconhecimento Territorial	150
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>157</b>

## INTRODUÇÃO

Antes de falar da forma como me reconheço, reverencio aquelas e aqueles que vieram antes de mim. Minha história não começa em mim, ela é a continuidade dos passos da minha mãe, da minha avó e de tantas mulheres e homens quilombolas que resistiram, lutaram e abriram caminhos para que hoje eu pudesse contar esta memória. Este não é apenas um relato individual, mas um testemunho coletivo, tecido com a força da ancestralidade quilombola.

Natural de Cavalcante, Goiás, sou quilombola Kalunga do Engenho II, comunidade onde cresci acompanhando as mobilizações por regularização fundiária, acesso a políticas públicas e reconhecimento da identidade quilombola. Minha formação em Direito, concluída em 2012, cursada na Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO) foi orientada para essa causa, com minha monografia abordando as políticas públicas e a regularização fundiária do território Kalunga.

Aprofundei meus conhecimentos e minha atuação na temática a partir da especialização em “História e Cultura Afro-Brasileira e Africana”, cursada na Universidade Federal de Goiás (UFG). Nesse período, desenvolvi uma pesquisa voltada à implementação da Lei nº 10.639/03 nas escolas quilombolas do território Kalunga, buscando compreender os desafios e caminhos para uma educação verdadeiramente comprometida com a valorização da história e identidade negra.

Em seguida, especializei-me no direito tributário, com muito esforço e perseverança, conquistei um dos marcos mais importantes da minha trajetória, a tão sonhada aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Minha atuação institucional se fortaleceu com minha passagem pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que inicialmente foi criada e vinculada à presidência da República e posteriormente passou a integrar o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. A partir dessa experiência, ampliei minha presença em espaços institucionais voltados à promoção da igualdade racial, colaborando principalmente para a formulação de políticas públicas voltadas a Povos e Comunidades Tradicionais.

Ao longo dos anos, estive envolvida em diversas iniciativas voltadas para a articulação e fortalecimento das comunidades quilombolas. Colaborei em reuniões da Agenda Social Quilombola e de importantes articulações institucionais, como o recebimento de título de terra em nome do Kalunga e implementação de políticas de infraestrutura para comunidades quilombolas, incluindo o programa "Luz para Todos" do governo federal no território Kalunga, situado no estado de Goiás. Também participei de reuniões que discutiam a

construção de políticas de segurança alimentar e nutricional e na mobilização de mulheres negras em espaços de resistência, como a Marcha Nacional das Mulheres Negras, Marcha das Margaridas e o Aquilombar.

Meu caminho profissional consolidou-se, portanto, na interseção entre direito, políticas públicas e o fortalecimento de comunidades quilombolas. Posteriormente, atuei como relatora e palestrante em eventos nacionais e internacionais, onde destaco alguns: no âmbito nacional, destaco minha participação na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados, em 13 de setembro de 2023, durante o debate sobre o Censo Quilombola e as políticas públicas para mulheres quilombolas. Em nível internacional, participei como palestrante no seminário *“Assegurando os direitos de posse da terra e do território dos povos afrodescendentes na América Latina e no Caribe: um caminho eficaz para a conservação e ação contra as mudanças climáticas”*, realizado em 12 de junho de 2024, em Bogotá. Na ocasião, abordei o tema "Direitos de posse de terra das mulheres afrodescendentes", com foco especial na agenda das mulheres afrodescendentes, destacando a centralidade da luta pelo território, o pertencimento, a identificação de territórios ancestrais e a propriedade coletiva da terra. A intervenção teve como propósito tornar visíveis as agendas de direitos das mulheres afrodescendentes e contribuir para o reconhecimento e a reparação histórica em contextos marcados por desigualdades estruturais.

Além disso, aprofundei minha formação técnica ao participar de cursos como condutora de turismo de aventura, fortalecendo o turismo de base comunitária, além de capacitações em acesso à informação e mediação de conflitos.

Atualmente, atuo no Ministério da Igualdade Racial (MIR), na Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, como coordenadora de projetos e orçamentos. Essa experiência tem reforçado, de forma ainda mais contundente, minha convicção sobre a importância de articular o conhecimento acadêmico à luta política e social.

Destaco, em especial, minha participação nos processos de formulação de políticas públicas para as comunidades quilombolas de Alcântara, no Maranhão, ao longo de 2023. Como apresentarei na próxima seção, essa vivência profissional evidenciou que a produção de saberes não só pode, como deve, caminhar ao lado das mobilizações que promovem transformações reais nos territórios e na vida das pessoas.

Foi esse caminho que me levou ao mestrado em Antropologia Social na Universidade de Brasília (UnB). Com minha vivência no movimento quilombola percebi a necessidade de aprofundar as análises sobre territorialidade, identidade e resistência quilombola. O mestrado representa uma continuidade da minha trajetória, um espaço para sistematizar e produzir conhecimento a partir das experiências das comunidades quilombolas, promovendo diálogos entre academia, Estado e sociedade civil na busca por justiça social e reparação histórica.

Diante disso, nesta dissertação, proponho investigar ações institucionais de reparação histórica em território quilombola, especialmente no Território Étnico Quilombola dos Atingidos pela Base Espacial, em Alcântara — Maranhão. Por meio de uma metodologia qualitativa e participativa, busco compreender os impactos imediatos de uma política de reparação histórica, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ). E, também, analisar como esses processos foram incorporados nas dinâmicas sociais e políticas locais.

## **Escutar De Fora, Sentir de Dentro: os Afetos e Dilemas de uma Quilombola Kalunga, Pesquisadora e Técnica do Governo Federal**

Assumir a posição de pesquisadora quilombola em um campo também quilombola, diferente do meu território de origem, foi uma experiência profundamente desafiadora. Ao mesmo tempo em que compartilho memórias coletivas, processos históricos de resistência e modos de existência quilombola, também entendo que cada comunidade carrega suas próprias dinâmicas, suas especificidades, sua cultura e sua organização política.

Minha ligação com o território de Alcântara não se deu como uma simples observadora, tampouco como uma quilombola que tem o lugar de fala, tendo em vista que não sou própria daquela terra. Inicialmente, pensei com bastante cuidado quais seriam meus primeiros passos e como seria a minha participação, a observação e o necessário distanciamento etnográfico, sem perder meu lugar de fala, sendo: mulher negra, quilombola, estando como agente pública e pesquisadora. Diante dessa encruzilhada, opto por ressaltar os meus pertencimentos identitários, pois a ciência não é neutra, mas atravessada pela biografia de quem a constrói (Collins, 2016).

O município de Alcântara está localizado no litoral ocidental do Maranhão, a aproximadamente 22 quilômetros da capital do estado, São Luís. O município está localizado a uma latitude de 2° ao sul da linha do Equador, estando cercado pela Baía de São Marcos à direita e pela Baía de Cumã à esquerda e projetando-se como uma península sobre o Oceano Atlântico.

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município tem 114.000 hectares de terra, dos quais 62.000 hectares (54,3% do total de terras do município) foram desapropriados por meio de dois atos de estado. O primeiro dos atos de estado foi o decreto estadual nº 7.820 de 1980, que destinou 52 mil hectares das terras ocupadas secularmente pelas comunidades quilombolas de Alcântara para “fins de utilidade pública” e repassado ao Ministério da Aeronáutica para implantação do Centro de Lançamento de Alcântara – CLA. O segundo ato de estado foi consolidado através do decreto sem número que ampliou a área destinada ao CLA, em mais 10 mil hectares no ano de 1992 e o terceiro ato foi o decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024, configura-se como o terceiro grande ato de Estado envolvendo a destinação de terras no município de Alcântara, no Maranhão desta vez, em favor das comunidades quilombolas historicamente afetadas por decisões anteriores. .

O município de Alcântara tem aproximadamente 18.467 habitantes, dos quais 15. 616 se autodeclararam como quilombola, conforme o censo de 2022 do IBGE. Ou seja, 84, 6 % da população do município vive e organiza suas vidas a partir das mais de 200 comunidades quilombolas distribuídos por três territórios étnicos quilombolas (Território Étnico Quilombolas dos Atingidos Pela Base Espacial<sup>1</sup>; Território Étnico Quilombola de Itamatatiua ou Santa Teresa e o Território Étnico Quilombola da Ilha do Cajual<sup>2</sup>) todos devidamente reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares.

---

<sup>1</sup> No caso do território dos atingidos pela base espacial, os procedimentos necessários à titulação, de acordo com o que rege o artigo 4.887/2003, já foram realizados. O território já possui laudo antropológico desde 2003, o RTID foi publicado oficialmente no dia 04 de novembro de 2008, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nas páginas 110 e 111 da secção 03 do Diário Oficial da União n. 214. O território é formado por aproximadamente 159 comunidades e ocupa uma área de 85.000,00 hectares. Decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024, que trata da desapropriação de terras para a regularização do território quilombola de Alcântara (MA).

<sup>2</sup> Os povoados localizados na Ilha do Cajual estão contemplados em uma certidão de reconhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares datada de 25 de janeiro de 2006. A certificação deste território foi emitida pela Fundação Cultural Palmares de 05 de maio de 2006 e está devidamente registrada no livro de cadastro geral nº 0006, registro nº. 553, folha 62. Trata-se do processo nº. 01420.000040/1998/88 referente a aproximadamente 40 povoados localizados nos municípios de Alcântara e Bequimão.

Diante desse histórico de violações do Estado, as visitas de campo exigiram de mim, não apenas a responsabilidade como coordenadora de projetos e orçamentos para quilombolas, mas também uma sensibilidade política e afetividade maior. A proximidade com cada quilombola, seus modos de vida e escutar suas lembranças, despertava em mim uma sensação de similaridade. Muitas vezes, me via refletindo sobre minha própria territorialidade de Quilombola Kalunga.

No território de Alcântara, desde o primeiro momento, me senti acolhida e respeitada, embora ainda houvesse uma certa desconfiança, o que é totalmente comprensível, eu estava sendo apresentada como uma representante do Ministério da Igualdade Racial (MIR), e, para muitas comunidades quilombolas, a presença de alguém do governo carrega o peso de muitas histórias mal resolvidas. Não é simples. Existe uma memória coletiva de promessas feitas e não cumpridas, de políticas que chegam de cima pra baixo, sem escuta, e de uma presença do Estado que, muitas vezes, mais desorganiza do que apoia como dito pelo senhor Aniceto Araújo, quilombola da comunidade Oitiua.

Ao pensar em como iniciar minha escuta enquanto pesquisadora, aproveitando as idas também enquanto governo, entendi que não bastava seguir um roteiro de perguntas e respostas, mas eu deveria respeitar os que queriam compartilhar. A memória, percebi, não é um simples dado a ser registrado, mas algo vivo, cheio de camadas e muitas lembranças.

Em cada comunidade por onde passei, estive atenta não somente às palavras, mas também aos silêncios, aos sorrisos discretos e aos semblantes que se entristeciam quando o assunto tocava feridas ainda abertas. Essa escuta exigiu de mim delicadeza, porque nem tudo se diz por completo, há dores que só se insinuam, memórias que preferem o abrigo do silêncio.

Nesse processo, encontrei uma semelhança com meu próprio território e com as memórias da minha avó, Clara Tememais. Mesmo enfrentando o Alzheimer, ela se esforçava comoventemente para compartilhar comigo, sua neta, os fragmentos da memória que ainda resistiam. Era seu jeito de manter a história viva, pedaço por pedaço, como quem semeia lembranças para que jamais se percam.

Aprendi, assim, que preservar e registrar memórias exige paciência, com quem veio antes de nós, com os traços que o tempo deixou em suas trajetórias, com aquilo que foi vivido

e permanece. Porque há lembranças que nascem devagar, e há pessoas que se revelam no seu próprio tempo, contribuindo aos poucos com o que guardam de mais profundo.

Nas comunidades quilombolas de Alcântara, a presença do governo, muitas vezes, é recebida com desconfiança. E não sem razão. São décadas marcadas por promessas não cumpridas, ações pontuais sem continuidade e visitas cheias de discursos, mas vazias de transformação.

Fui recebida diversas vezes com olhares atentos, de cuidado, dúvida e até desconfiança. Ouvi, mais de uma vez, a frase: *"Já vieram aqui antes, prometeram, e nunca mais voltaram."* Palavras como essas foram ditas por lideranças como a senhora Valdirene Ferreira Mendonça, representante da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA), e moradora da comunidade quilombola São Maurício e eu a entendo. Como mulher Quilombola Kalunga, também já vivi esse sentimento na pele. Conheço o cansaço de esperar, a frustração de não ser ouvida, a dor de ver sua história invisibilizada.

Quando cheguei em Alcântara, diretamente como técnica de um órgão do governo federal, e indiretamente como pesquisadora, sei que foi preciso ir devagar, entendendo o momento certo de falar e o momento de ouvir. Eu não fui a campo buscando somente dados ou registros, fui com o desejo de ouvir, de entender e de encontrar formas de contribuir. Porque eu sabia que cada participação carrega trajetórias, resistências, dores e esperanças. O fato de ser quilombola, naquele momento, não me dava o direito de “achar” que eu saberia o que encontraria.

Essa foi a parte mais desafiadora do percurso: compreender as semelhanças e diferenças mantendo o distanciamento etnográfico. O que não significou me afastar da escuta, mas criar uma atenção aos meus afetos e às implicações do meu lugar de fala. Eu estava ali como pesquisadora, mas também como mulher quilombola, e como servidora pública. Esses lugares se cruzavam o tempo todo, e me exigiam atenção, prudência e responsabilidade.

Enquanto técnica, vivo um constante distanciamento, pois represento uma instituição federal que, muitas vezes, ainda se comunica com os territórios de forma engessada, verticalizada e distante da realidade concreta das comunidades, mesmo havendo vontade política, a estrutura é lenta, burocrática, cheia de entraves que fazem com que as ações não consigam chegar aonde deveriam, ou cheguem de um jeito que não dialoga com a

especificidade e vivência local. E aí vem a pergunta que me acompanha: como estar nesse lugar institucional sem reproduzir essas lógicas que tanto nos feriram e ferem? Como agir para que a presença do Estado seja diferente, mais próxima e mais justa?

Não dá para fingir indiferença quando se está falando do nosso povo, da nossa luta, não dá para esquecer as minhas origens mesmo estando representando o governo. Também não dá para cair na ilusão de que só o fato de hoje estar como governo, eu consiga resolver todos os problemas e passar credibilidade para que me ouçam e acreditem em mim. Procurei me posicionar de forma prudente, com o diálogo simples, ouvindo mais que falando, compreendo o momento de inquietação e indignação de muitas lideranças comunitárias. E com muita razão, eles aproveitam esses momentos de escuta do governo e do pesquisador, para reafirmar a potência que existe quando a gente ocupa espaços institucionais, jogando ainda mais para mim a responsabilidade por ser quilombola nesse espaço de decisão política. A minha pesquisa, nesse sentido, é também um compromisso de devolver às comunidades o que me foi confiado, de transformar a escuta em ação.

## **Aproximações Iniciais: Quando o Campo me Escolheu**

Meu interesse em desenvolver uma pesquisa sobre esse contexto surgiu apenas após minha primeira ida a Alcântara. Antes disso, eu sabia da denúncia feita pelas comunidades quilombolas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2001, por diversas violações de direitos humanos, como o deslocamento compulsório dessas comunidades<sup>3</sup> para instalações do Centro de Lançamento de Foguetes (CLA) da Força Aérea Brasileira (FAB), iniciada na década de 1980. Segundo Jorge (2024), essa violação territorial impôs impactos significativos na organização social e nos modos de vida das comunidades, como restrições ao uso de recursos naturais e à práticas culturais e religiosas.

A denúncia realizada culminou no seu encaminhamento à Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2022. Acompanhava os desdobramentos à distância, reconhecendo a importância do caso, mas sem a intenção imediata de me envolver de forma tão profunda.

Em abril de 2023, durante uma audiência pública sobre o caso, comecei a perceber a magnitude desse processo para as comunidades quilombolas e senti curiosidade de entender

---

<sup>3</sup> Conforme a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2024), 171 comunidades quilombolas de Alcântara foram consideradas vítimas desse caso. Os nomes das comunidades podem ser consultados no Anexo 1 da referida sentença: [https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt\\_br/vid/1067534926](https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926).

mais o que estava acontecendo. Naquele momento, o Estado brasileiro, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), reconheceu parcialmente sua responsabilidade internacional pelas violações dos direitos dessas comunidades, especialmente no que tange à questão da propriedade, às garantias judiciais e à proteção judicial. Esse reconhecimento foi formalizado com um pedido de desculpas do Advogado-Geral da União, Jorge Messias, o que, para mim, representou um marco significativo na relação entre o Estado e as comunidades.

O gesto chamou minha atenção por seu peso simbólico. Pedidos de desculpas formais por parte do Estado brasileiro são raros, especialmente em relação a populações negras e quilombolas, e costumam ocorrer somente diante de processos internacionais de responsabilização e pressão política. São instrumentos de reconhecimento de violações graves de direitos humanos e funcionam como marcos simbólicos em processos de reparação histórica. No entanto, sua potência está longe de ser somente jurídica, ela se expressa também nos efeitos que esses gestos produzem (ou não) na vida cotidiana das comunidades. Essa tensão entre o gesto institucional e a realidade local se tornou um ponto de inquietação que passou a me mobilizar.

Durante essa audiência, o governo federal também anunciou a criação do Decreto nº 11.502, de 25 de abril de 2023, que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara. Além disso, o governo federal comprometeu-se a destinar R\$ 30 milhões via Ministério da Igualdade Racial (MIR), divididos em três etapas: R\$ 5 milhões em 2023, R\$ 15 milhões em 2024 e R\$ 10 milhões em 2025, com o objetivo de implementar projetos que atendessem às necessidades das comunidades quilombolas, no âmbito do programa *Aquilomba Brasil*, uma iniciativa estratégica do Governo Federal voltada ao fortalecimento das políticas públicas para os quilombos em todo o país. O programa articula ações de diferentes ministérios e órgãos federais, promovendo o desenvolvimento sustentável, a garantia de direitos e a valorização da cultura quilombola, com foco na promoção da justiça social e na redução das desigualdades históricas.

Esse anúncio e a destinação dos recursos geraram em mim a percepção de que se abria uma oportunidade para um trabalho de campo focado nas realidades vividas pelas comunidades de Alcântara. Não era somente uma questão de observar os impactos imediatos

dessas políticas, mas também de compreender como esses processos de reparação histórica estavam sendo incorporados nas dinâmicas sociais e políticas locais.

Foi somente após minha primeira visita à Alcântara, já com essas informações em mãos e em mente, que o desejo de investigar mais a fundo esse processo se consolidou. Entre os dias 29 e 30 de agosto de 2023, tive a oportunidade de acompanhar o Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, Ronaldo dos Santos, e a Diretora de Políticas para Quilombolas e Ciganos, Paula Balduino, em uma missão oficial realizada, no município de Alcântara (MA). O objetivo da missão era dialogar com as lideranças das comunidades quilombolas que são impactadas pela presença da base militar, a fim de garantir a aplicação adequada dos recursos do governo federal.

No dia 28 de agosto, saí de Brasília rumo a São Luís (MA), em uma viagem que, embora curta, se tornaria significativa nos detalhes. Após o desembarque e uma breve estadia na capital, seguimos no dia seguinte para Alcântara, em uma lancha que partiu às 7h da manhã do cais da Praia Grande.

A escolha pela lancha, apesar de ser o meio mais rápido, me expôs a um sentimento de vulnerabilidade que, imagino, é comum a quem precisa atravessar aquele trecho com frequência. Sem coletes salva-vidas visíveis nos passageiros, optei por me sentar próximos ao local onde estavam guardados. O mar agitado, o vento forte e os respingos constantes aumentavam minha apreensão inicial. Ainda assim, com o tempo, o balanço das águas se tornou mais suave, e acabei adormecendo e acordando apenas quando já nos aproximávamos do Porto do Jacaré em Alcântara.

Essa travessia, curta em termos geográficos, me provocou algumas reflexões. Alcântara fica próxima de São Luís, são menos de 30 quilômetros em linha reta, mas o deslocamento exige disponibilidade de tempo, certa resistência física e sorte com o tempo ou, melhor, respeitar o tempo do mar. O acesso por mar, limitado a lanchas rápidas e a ferries, ou balsas, nem sempre é regular. A depender das condições das marés, das chuvas ou da própria estrutura dos transportes, pode-se esperar por horas ou até dias por uma travessia segura.

Alcântara está ao lado da capital, mas, para muitos, permanece como um território marginalizado, historicamente relegado às bordas do Estado, exceto quando o interesse nacional, estratégico ou militar se impõe.

Como pesquisadora quilombola, essa travessia me alertou para os múltiplos sentidos do acesso: acesso ao território, aos serviços, às garantias, mas também à escuta. É simbólico que o primeiro contato com Alcântara se dê por mar, uma travessia incerta e, por vezes, desconfortável, como o próprio caminho da justiça territorial e da reparação histórica para as comunidades quilombolas que ali vivem.

Chegamos antes das 9 horas da manhã e, como combinado, fomos nos encontrar com Jorge Renato Santos, à época, Diretor-Geral do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), Campus Alcântara, um possível parceiro à época. Ele nos aguardava para seguir conosco até a sede do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Alcântara, onde também participaria da reunião.

No primeiro dia da reunião, iniciamos os trabalhos por volta das 9h30. Estiveram presentes o senhor Ronaldo dos Santos, Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos; a senhora Paula Balduino, Diretora de Políticas para Quilombolas e Ciganos; e eu, Estela Aguiar de Sousa, Coordenadora de Projetos e Orçamentos para Quilombolas. Nós três representamos o Ministério da Igualdade Racial.

Participaram ainda representantes de Alcântara: Aniceto Araújo Pereira e Diego Diniz, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (STTR); Valdirene Ferreira Mendonça, da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA); Benedito Cunha Carvalho, Danilo Serejo e Dorinete Serejo Moraes, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE); Sebastiana Alves Costa, do Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (MOMTRA); Jorge Renato Santos da Silva e Josinalva Rodrigues Sá, representando o IFMA Alcântara.

Após as apresentações, os representantes do governo federal fizeram uma breve fala dos motivos de estarem ali, foi então que os membros das comunidades começaram a falar sobre suas angústias e expectativas com nossa chegada, assunto puxado pela sra Valdirene Mendonça e reafirmada por todos os quilombolas presentes. As falas revelaram um sentimento recorrente de abandono histórico, marcado por promessas não cumpridas, visitas institucionais sem retorno efetivo e políticas públicas que não dialogam com as realidades do território. Muitos demonstraram cansaço com processos burocráticos lentos e com a invisibilidade de suas pautas nos espaços de decisão. Ao mesmo tempo, houve um clamor por

escuta qualificada, pela presença contínua do Estado, pela valorização dos saberes locais e pela construção de políticas pensadas “*com*” e não apenas “*para*” as comunidades quilombolas.

Aquela parecia ser a oportunidade perfeita para eu repensar o tema da minha dissertação. Meu coração ficou aquecido ao ouvir as palavras deles, e percebi que as necessidades das comunidades quilombolas não eram tão diferentes das do meu próprio quilombo. Ali, eu não somente testemunhava um processo de reparação, mas também compreendia que as dinâmicas de resistências, lutas e negociações seriam essenciais para entender o que estava em jogo naquele contexto.

Esse momento marcou o início do meu trabalho de pesquisa, que passava a se preocupar em documentar e analisar as formas como as comunidades estavam respondendo a essas iniciativas governamentais, quais eram as suas expectativas e como o Estado e os parceiros locais estavam interagindo com as demandas históricas e atuais das comunidades quilombolas de Alcântara. Lembrei de algumas falas dos meus professores, do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social/Universidade de Brasília, que sempre nos lembravam da importância de entendermos o lugar do pesquisador. Eu sabia que precisava estar atenta e registrar com precisão todas as informações possíveis no meu caderno de campo (Malinowski, 2018).

O objetivo da missão era dialogar com as lideranças das comunidades quilombolas que são impactadas pela presença da base militar. Era um momento de escuta ativa, para entender as principais necessidades e urgências dessas comunidades, além de discutir possíveis parcerias para a aplicação dos recursos de R\$5 milhões, que estavam previstos para serem empenhados ainda em 2023. Essa escuta foi fundamental para garantir que os recursos fossem utilizados de acordo com as demandas reais das comunidades.

Em um momento de pausa, fomos surpreendidos por uma demanda inesperada dos representantes locais, que enfatizaram a importância de garantir alimentação adequada e transporte/combustível para a participação durante os dois dias de atividades. Realizaram rapidamente um cálculo e sugeriram que o Ministério cesteasse cerca de R\$50,00 por dia por pessoa, totalizando R\$100 reais por pessoa para os dois dias de evento. Considerando a presença de oito participantes, o valor total seria de R\$800 reais.

Em resposta a essa solicitação, Paula, Ronaldo e eu nos reunimos e decidimos que custearíamos essa despesa com nossas próprias diárias, tendo em vista que não havíamos acionado previamente a Ata de Registro de Preços nº 01/2022 – DF e RIDE (Contrato nº 14/2022), instrumento que, no serviço público, permite organizar previamente a contratação de serviços como alimentação, transporte e estrutura para eventos. Essa situação demonstra bem o contraste entre o funcionamento da gestão pública e a realidade das ações em territórios como Alcântara. Enquanto o orçamento público opera dentro de regras rígidas e lógicas de controle e previsibilidade, a vivência em campo, como nos ensina a própria antropologia, é cheia de imprevistos, exigindo escuta atenta e respostas rápidas. Ao decidirmos usar parte das nossas diárias para garantir a presença das lideranças locais, não apenas encontramos uma solução prática, mas também reafirmamos o compromisso político e ético com aquelas pessoas e com o processo que estávamos ali para fortalecer.

A decisão também foi facilitada pelo fato de eu estar dividindo hospedagem com Paula, o que reduziu os nossos gastos. Só depois percebi que as diárias dela e de Ronaldo eram mais altas que as minhas considerando os cargos que os dois ocupam dentro do ministério, mas naquele momento isso não foi relevante. O importante era garantir que as lideranças pudessem participar plenamente. Após a reunião, fomos almoçar em um restaurante próximo ao STTR, gerido por quilombolas de Oitiua. Fomos indicados até lá por moradores locais, e a escolha do espaço reforçou ainda mais o nosso desejo de valorizar o território, inclusive nos momentos de pausa.

Retornamos ao local da reunião e seguimos com as discussões previstas para aquele dia. As atividades tinham como foco principal discutir, junto à comunidade, como seriam utilizados os 30 milhões destinados às comunidades quilombolas atingidas pelo CLA. Mais do que apresentar propostas prontas, o objetivo era construir esse processo de forma coletiva, ouvindo as expectativas, os anseios e as prioridades apontadas pelos próprios quilombolas.

No segundo dia, fomos orientados pelos próprios quilombolas a almoçar no *Restaurante Popular de Alcântara*, mantido pelo governo do estado do Maranhão que oferece refeições prontas, ao custo de somente 1 real para cada participante. O custo da refeição é subsidiado pelo poder público estadual, que cobre a diferença para garantir uma alimentação de qualidade a um preço tão baixo. Esse valor, embora simbólico, foi significativo, principalmente quando consideramos os altos custos de alimentação e gasolina, que pesam no orçamento de reuniões desse tipo. Embora a contribuição de R\$100 reais tenha sido um valor

muito baixo de nossa parte, os quilombolas entenderam que estávamos apenas tentando contribuir com o que podíamos, sem destinação de recursos públicos para esse fim.

Embora a comida não tivesse o mesmo sabor da refeição do dia anterior, ela foi bem apreciada, especialmente pelo valor simbólico que representava para a comunidade e pela economia que proporcionava aos participantes. Após o almoço, voltamos ao espaço da reunião e continuamos com os diálogos iniciados pela manhã, aprofundando as tratativas em torno da aplicação dos recursos e reafirmando a importância de um processo participativo, centrado no protagonismo das comunidades locais.

Fazendo uma análise sobre o acontecimento acima, a situação revela uma realidade comum em muitas comunidades, onde a logística e a acessibilidade de recursos básicos, como alimentação e transporte, podem ser um obstáculo significativo à participação em eventos, reuniões ou processos de troca de conhecimento. A necessidade de garantir alimentação para que os representantes locais pudessem participar plenamente das atividades reforça a precariedade de recursos em contextos comunitários, que muitas vezes dependem de apoios externos para viabilizar sua presença em espaços fora do cotidiano imediato.

Essa situação me faz lembrar dos relatos de minha mãe, Deuselina Francisco Maia de Sousa, que foi a primeira presidente da Associação Quilombo Kalunga (AQK). Ela me conta como eram as reuniões nos anos 1990, em busca do reconhecimento do território e dos direitos da comunidade. Muitas vezes, vinham para Brasília somente com a passagem de partida e contavam com a boa vontade e sensibilidade de algum gestor público que ajudasse com a alimentação e a passagem de volta. Mesmo num período em que havia menos rigidez no uso dos recursos públicos, ainda assim não era possível simplesmente destinar verbas para quilombolas sem enfrentar todo um processo burocrático. E, apesar disso, minha mãe e vários membros da comunidade faziam o que podiam para estar presentes.

Na época, eu tinha menos de cinco anos de idade e ficava com minha avó enquanto minha mãe se deslocava. Ela entendia a importância da formalização da associação, da construção coletiva e da luta por direitos. Para conseguir abrir o CNPJ da associação Quilombola Kalunga - AQK, chegou a vender uma vaca que tinha, um dos poucos bens que havia conseguido conquistar até então. Essa história sempre me atravessa quando presencio situações como a de Alcântara, porque entendo, de dentro, o que significa abrir mão, insistir e

caminhar mesmo com pouco, quando se acredita na força da comunidade e da organização coletiva.

Ao precisarmos contribuir com nossas próprias diárias para cobrir as despesas de deslocamento e alimentação, o episódio reflete as desigualdades estruturais que existem entre os agentes e servidores públicos e as comunidades. Enquanto as diárias dos pesquisadores e agentes federais podem ser consideravelmente mais altas, as comunidades enfrentam limitações financeiras que impactam diretamente sua capacidade de engajamento.

A decisão de custear essas despesas com recursos próprios também levanta questões sobre a disparidade de poder e a necessidade de um compromisso mais ético da parte dos pesquisadores e de qualquer outro parceiro governamental ou não. Os quais devem estar atentos às condições de vida das pessoas, além de sugerir a necessidade de um planejamento mais cuidadoso por parte de instituições financiadoras, como o Ministério da Igualdade Racial, que deveriam garantir condições adequadas para que a participação das comunidades seja efetiva e não condicionada a esforços extras.

Passamos dois dias conversando com os membros das comunidades. Durante essas conversas, pude perceber a grande expectativa de transformação na realidade de muitas pessoas que vivem naquelas áreas rurais. A vontade de mudança era evidente, e eu soube que essa pesquisa e esse olhar atento estavam realmente conectados com a realidade das comunidades.

Naquele momento, ainda não havia definido completamente o tema da minha pesquisa, embora já tivesse decidido o local e o público-alvo. Isso ocorreu, em parte, porque, nas conversas com minhas chefias, fui designada para manter o contato com o IFMA, parceiro escolhido em colaboração com as comunidades, devido à presença do campus em Alcântara e à sua experiência em apoiar os quilombolas. Nas falas de minhas chefias, ficou evidente que eu estaria envolvida em futuras viagens e nas reuniões com as lideranças, além da possível participação nas discussões com as comunidades.

Saímos da reunião com uma lista inicial de demandas, que foi ao longo da reunião sendo redigida pela Diretora Paula e por mim. Minha missão, então, era voltar a Brasília e elaborar o plano de trabalho em parceria com o IFMA. Nesse contexto, o Secretário Ronaldo e a Diretora Paula falaram sobre a importância da construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola - PNGTAQ, que estava em processo de formulação e com

possibilidade de ser publicada em 20 de novembro de 2023. Sugerimos que, para iniciar a execução dos 5 (cinco) milhões de reais, seria necessário realizar uma consulta das necessidades, ouvindo o maior número possível de comunitários. O termo de execução descentralizada que o Ministério da Igualdade Racial, firmaria com o IFMA, seria desenvolvido com a participação ativa das entidades representativas e com os comunitários.

Embora as comunidades já tivessem realizado diversas pesquisas e documentações que abordavam suas necessidades, o MIR entendia que seria fundamental criar algo parecido com um “plano de vida”, porém mais consolidado, algo semelhante à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (PNGATI)<sup>4</sup>. A ideia era que esse documento fosse uma síntese das reais necessidades das comunidades quilombolas, contendo informações sobre como se organizam, como estão distribuídas, e tudo o que consideram essencial para que o governo federal, estadual, municipal e os possíveis parceiros pudessem compreender as questões de forma transparente e unificada.

Consultamos o IFMA sobre a viabilidade de atender a essa demanda e contratar uma equipe de consultoria para elaborar os planos locais de gestão territorial e ambiental de Alcântara. O IFMA, de forma rápida e positiva, se comprometeu a apoiar a iniciativa.

A parceria com o Instituto Federal do Maranhão (IFMA) em Alcântara reflete um processo histórico de mobilização social por reconhecimento, presença estatal qualificada e justiça territorial. O IFMA, nesse contexto, não é apenas uma instituição de ensino técnico, mas uma conquista articulada por movimentos sociais, associações quilombolas e lideranças comunitárias que reivindicaram sua instalação como parte da reparação e do direito à educação no território.

Do ponto de vista das comunidades locais, sua presença é fruto de uma trajetória de luta e negociação política. Foi também essa confiança acumulada ao longo do tempo que fundamentou a demanda coletiva para que o Instituto fosse designado como executor direto dos recursos públicos destinados às ações voltadas às comunidades quilombolas de Alcântara, especialmente os R\$30 milhões recentemente destinados à região.

A confiança no IFMA foi constatada em diálogo com lideranças. Durante reuniões participativas, ouvi de Valdirene Ferreira Mendonça, presidente da ATEQUILA, reafirmar a

---

<sup>4</sup> Conforme destacado por Carolina Comandulli (2016), um dos instrumentos centrais para efetivação dessa política são os Planos de Gestão de Terras Indígenas, elaborados junto aos indígena, desde o levantamento, o planejamento, análise e devolutiva.

confiança com base em colaborações anteriores: “Queremos que o IFMA seja o executor porque confiamos no trabalho que ele já realiza com a gente”. Enquanto o Sr. Aniceto Araújo, presidente do STTR, ressaltou a ética colaborativa do Instituto: “O IFMA tem sido parceiro. Escuta a comunidade e respeita nossos modos de vida. A gente quer ele à frente”. Tais afirmações evidenciam a legitimidade social da instituição no território e o desejo das comunidades de verem seus aliados institucionais ocupando papéis estratégicos na governança dos projetos.

Assim, o IFMA se configura não apenas como um executor técnico, mas como um agente mediador entre governo e comunidade, com potencial para fortalecer políticas de base territorial, respeitando os saberes locais e promovendo autonomia sociopolítica e econômica nas comunidades quilombolas.

A cerimônia de lançamento das ações ocorreu em 26 de fevereiro de 2024, na comunidade quilombola de Canelatiua, em Alcântara (MA). Eu havia chegado à cidade uma semana antes para cumprir outra agenda, e, já estando no território, recebi a missão de permanecer juntamente com outra servidora e apoiar as equipes do governo Federal nas articulações necessárias para o sucesso do evento. Este momento não marcou apenas o início formal da implementação do projeto, mas também representou uma tentativa do poder público de se fazer presente de forma mais concreta no território quilombola, legitimando suas ações diante da comunidade.

A presença de autoridades como a ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco; o ministro do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Paulo Teixeira, o ministro da AGU, Jorge Messias; e o governador do Maranhão, Carlos Brandão, ao lado das lideranças quilombolas, foi simbólica e política. Representou o reconhecimento do Estado às lutas históricas das comunidades de Alcântara e o compromisso institucional com a reparação e o fortalecimento da autonomia quilombola.

Figura 1 - Autoridades federais na cerimônia de titulação territorial das comunidades quilombolas de Alcântara/MA.



Fonte: AGU, 2024.

É importante reforçar que as comunidades participaram ativamente da construção do Plano de Trabalho que fundamenta as ações previstas no Termo de Execução Descentralizada (TED)<sup>5</sup>. O processo foi resultado de um diálogo contínuo entre o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e as principais entidades representativas das comunidades quilombolas locais. Ou seja, não se tratou de uma política imposta de cima para baixo, mas de uma construção coletiva, em que os saberes, prioridades e estratégias das comunidades foram decisivos para o desenho das ações.

No entanto, apesar da relevância política e simbólica da cerimônia, o evento também evidenciou algumas falhas práticas na execução de aspectos logísticos fundamentais. Um dos pontos mais críticos foi o almoço, contratado pelo IFMA para atender cerca de 300 pessoas, número que rapidamente se mostrou insuficiente diante da presença de mais de 500 participantes no local. A situação gerou certo burburinho entre servidores e integrantes da comitiva do governo estadual, que afirmavam ter consultado o IFMA previamente e, por isso, dispensado apoio logístico próprio. Por sua vez, o IFMA argumentou que, em nenhum momento, foi informado de que o governo estadual convidaria uma quantidade tão expressiva de representantes incluindo uma comitiva extensa de diversos órgãos estaduais.

---

<sup>5</sup> É um instrumento legal que permite a transferência de recursos e responsabilidades de execução de programas, projetos e atividades entre diferentes órgãos e entidades da administração pública federal. O TED facilita a descentralização de recursos e a colaboração entre diferentes órgãos para atingir objetivos comuns.

Apesar do imprevisto, vale destacar o esforço e a dedicação da própria comunidade de Canelatiua, que assumiu a organização e o preparo da alimentação. A mobilização foi coletiva, feita com muito empenho e entusiasmo. Nos momentos em que passei pela cozinha, era impossível não ser contagiada pelo clima de orgulho e alegria das cozinheiras. O cheiro da comida era convidativo, feijão fresquinho, torta de camarão recém-saída do forno, peixe frito na hora. Um aroma que preenchia o espaço com afeto e memória. As mulheres sorriam, se ajudavam, cuidavam de cada detalhe com carinho. Um detalhe me chamou atenção: o modelo do fogão. Diferente do fogão de barro que estou acostumada a ver no meu território, era outro tipo, mas igualmente envolto pela força da coletividade e do gesto ancestral de cozinhar juntas. Foi, sem dúvida, uma demonstração do compromisso e da força da comunidade na realização do evento, mesmo diante das falhas institucionais.

Figura 2 - O preparo tradicional da comida para cerimônia de titulação territorial das comunidades quilombolas de Alcântara/MA



Fonte: AGU, 2024.

No entanto, à medida que perceberam a dimensão do público presente, o semblante delas mudou, o número inesperado de pessoas gerou uma grande preocupação, e algumas chegaram a ficar desesperadas diante da possibilidade de não conseguirem alimentar todos. Eu mesma acabei doando minha refeição e autorizei que a comida que estava separada para as autoridades e as frutas das mesas fossem servidas para quem estava nas filas. Era o mínimo

que podíamos fazer, já que eu não conseguia me alimentar sabendo que o governo federal, por meio do IFMA, era o responsável por garantir a alimentação de todos. Embora não seja possível atribuir responsabilidade exclusivamente à instituição parceira, dado que o número de participantes praticamente dobrou, o episódio revelou as limitações operacionais que ainda desafiam a implementação de políticas públicas em contextos de grande mobilização social e alta expectativa popular.

A chegada das autoridades como ministros de estado, governador do estado do maranhão, deputados e outros representantes do poder público federal, estadual e municipal não passaram despercebidos porque pousaram de helicóptero no campo de futebol da comunidade, uma cena que despertou curiosidade geral e, confesso, também minha. Nunca havia visto um helicóptero tão de perto. Usava lentes de contato, e, entre o vento e a poeira levantada pela aeronave, acabei rasgando uma lente e perdendo a outra. O momento, ao mesmo tempo eufórico e caótico, também trouxe reflexões importantes.

Enquanto os moradores enfrentaram longos percursos por estradas em condições precárias, melhoradas às pressas pelo governo estadual nos dois dias que antecederam o evento, os representantes do Estado sobrevoaram as dificuldades e aterrissaram diretamente no centro da comunidade. Estive no local dias antes e vi de perto o barro, os atoleiros e a complexidade logística para quem não dispõe de transporte adequado. No fim, as autoridades retornaram da mesma forma que chegaram, pelos ares, rapidamente. Parte significativa dos quilombolas, por sua vez, permaneceu ali, muitos sem refeição ou condução para o retorno. Alguns haviam chegado a pé, de moto e alguns de bicicleta.

Figura 3 - O helicóptero era o meio de transporte para alguns representantes de governo



Fonte: AGU, 2024.

O contraste entre o aparato institucional e o cotidiano da comunidade expôs, de maneira quase cinematográfica, as assimetrias estruturais que ainda marcam profundamente a relação entre Estado e populações tradicionais. A cena, embora breve, sintetizou os desafios urgentes de um país que precisa, com seriedade, enfrentar suas desigualdades históricas.

## Metodologia Participativa

Este estudo integra-se ao esforço coletivo de enfrentamento das desigualdades históricas vivenciadas pelas comunidades quilombolas, com foco no *Território Étnico Quilombola dos Atingidos pela Base Espacial, em Alcântara (MA)*. Como objeto central de análise, elegi a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), compreendida aqui não apenas como um instrumento técnico-administrativo, mas como uma resposta política construída a partir das lutas dos próprios sujeitos quilombolas por reconhecimento, reparação e permanência em seus territórios.

A PNGTAQ surge, portanto, de um acúmulo de reivindicações históricas por parte do movimento quilombola brasileiro, que, ao longo dos anos, tencionou o Estado na direção do reconhecimento efetivo da centralidade do território para a reprodução física, social, cultural e econômica dessas comunidades. Sua formulação está intimamente ligada à necessidade de se estabelecer diretrizes específicas para a gestão dos territórios quilombolas, respeitando os modos próprios de vida, as formas tradicionais de uso e manejo dos bens naturais e os sistemas de governança comunitária.

Além disso, a política nasce como uma tentativa de enfrentar os efeitos da negligência estatal e das múltiplas violações de direitos, muitas vezes promovidas em nome do desenvolvimento. No caso específico de Alcântara, a PNGTAQ adquire uma dimensão ainda mais complexa, pois se insere em um território marcado por processos de deslocamento forçado, militarização e exclusão social. Assim, sua implementação é também um gesto político de reparação e de reafirmação do direito à terra, à memória e à dignidade.

Esta dissertação busca, então, compreender os impactos imediatos dessas políticas de reparação histórica, mas também refletir sobre como esses processos vêm sendo apropriados, disputados e ressignificados nas dinâmicas sociais e políticas locais.

Como justificativa para a escolha desse campo, destaco o meu vínculo triplo, a saber: quilombola kalunga, pesquisadora e agente do governo federal junto a comunidades quilombolas, mas também indico a centralidade das comunidades quilombolas de Alcântara na implementação da PNGTAQ. Alcântara será o primeiro território a receber essa política, devido a uma escolha governamental fundamentada nos impactos históricos sofridos pelas comunidades em decorrência da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. Além disso, há uma destinação de recursos do governo federal para mitigar esses impactos.

Portanto, esta investigação foi potencializada pela parceria com o Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) n.º 17/2023 assinado em 25 de outubro de 2023, que visa *fomentar a assistência técnica e a gestão territorial e ambiental no município*.

Em termos metodológicos, optei por uma abordagem qualitativa e participativa, com ênfase na valorização dos saberes tradicionais e das experiências vividas pelas comunidades quilombolas. A construção dos dados deu-se, principalmente, por meio da observação participante, considerando minha atuação como técnica do governo federal. Participei enquanto fiscal do Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado com o IFMA, acompanhando de perto o trabalho dos consultores contratados e participando das reuniões e oficinas realizadas nos territórios quilombolas.

Inicialmente, estavam previstos nove polos de realização das oficinas, definidos pelas próprias lideranças quilombolas com base em critérios como relações de vizinhança, afinidades históricas e culturais, além de especificidades territoriais. Contudo, durante a execução das atividades, verificou-se que dois desses pólos, *Peroba* e *Itapuaua*,

apresentavam proximidade geográfica e semelhanças nas dinâmicas sociais e organizativas, o que motivou a unificação das ações. Assim, o processo foi conduzido em oito pólos.

Cada um dos oito polos recebeu três oficinas, com espaçamento superior a um mês entre uma e outra no mesmo pólo, totalizando 24 encontros. Posteriormente, foram realizadas mais três oficinas voltadas à apresentação das propostas consolidadas, somando, ao todo, 27 oficinas conduzidas nos territórios, todas com foco na apresentação da política e na elaboração inicial dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs), onde pude acompanhar 12 oficinas.

À medida que essas oficinas aconteciam, eu realizava simultaneamente uma escuta direcionada à minha pesquisa de dissertação, construindo um processo metodológico que se entrelaçava com as dinâmicas do projeto institucional, mas que mantinha intencionalidade própria e autonomia investigativa.

Além das atividades formais vinculadas ao projeto, realizei visitas de campo de forma autônoma, desvinculadas das obrigações institucionais, nas comunidades de Canelatiua, Manival, Arenhenguaua, Santa Maria, São Maurício, Oitiua, Peroba de Cima e São João de Côrtes. Essa iniciativa possibilitou a construção de diálogos mais espontâneos e aprofundados com moradoras e moradores, contribuindo para uma escuta qualificada e para uma compreensão mais densa das dinâmicas socioterritoriais locais.

Complementarmente, conduzi entrevistas semiestruturadas com quilombolas e lideranças das comunidades quilombolas de Alcântara, integrantes das comunidades, coordenadores da CONAQ, e agentes do governo federal envolvidos nos processos de implementação da política. Foram eles composta por 18 pessoas, entre as quais se incluem dois representantes do Ministério da Igualdade Racial, um representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, dez representantes das comunidades quilombolas de Alcântara, incluindo lideranças, dois quilombolas representantes da CONAQ e três professores do Instituto Federal do Maranhão (IFMA).

No que tange à análise dos dados, esta foi realizada a partir da valorização das narrativas locais e da reflexão crítica sobre as dinâmicas territoriais, ambientais e socioculturais. Destaco minha posição enquanto pesquisadora quilombola, o que facilitou a construção de uma relação de confiança e compromisso político com as comunidades,

configurando uma espécie de “estrangeira de dentro”, conforme a categorização de Patricia Hill Collins (2016).

Entre novembro de 2024 e junho de 2025, foram realizadas entrevistas individuais, presenciais e online, com diferentes interlocutores envolvidos no processo de construção dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs) das comunidades de Alcântara/MA. Ao todo, conduziram-se oito entrevistas com quilombolas, sendo um representante de cada pólo onde ocorreram oficinas participativas. O objetivo central dessas entrevistas foi compreender a percepção das comunidades sobre o processo de elaboração dos PGTAQs, avaliar o grau de participação popular e a adequação metodológica adotada, além de refletir sobre os impactos e desafios da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) no contexto local.

As entrevistas abordaram temas diversos, tais como: a forma como a comunidade define e organiza o uso da terra, quem decide onde se planta, constrói, pesca ou caça, e como essas práticas se relacionam com saberes tradicionais, como a noção de “terra de preto” ou “terra de santo”; a avaliação do processo de construção da PNGTAQ e a participação comunitária desde os primeiros debates em 2013 e 2014, até sua retomada em 2023 e lançamento oficial; a relação entre a PNGTAQ e as práticas tradicionais de gestão territorial; os desafios locais para a implementação da política; a avaliação das oficinas realizadas para construção dos PGTAQs; a pertinência dos temas abordados e a facilidade metodológica utilizada pelos consultores; a participação de diferentes grupos sociais, mulheres, jovens e idosos, ao longo do processo; e a percepção sobre o acordo firmado com o Governo Federal em setembro de 2024.

As entrevistas tiveram duração média de 30 minutos e foram devidamente autorizadas. Além dos quilombolas, foram entrevistados um professor coordenador local e uma professora coordenadora-geral do projeto executado pelo Instituto Federal do Maranhão (IFMA), diretamente envolvidos na condução das oficinas, posteriormente entrevistei uma professora responsável pelo eixo pesca. Nesses casos, as entrevistas focaram na metodologia empregada pelos consultores contratados, assim como na avaliação do processo participativo desenvolvido durante as oficinas. Entre os temas discutidos estavam a escolha dos consultores para atuarem no projeto, seu conhecimento prévio sobre a PNGTAQ, os desafios enfrentados na implementação dos planos, a avaliação da participação comunitária e as estratégias para garantir a escuta qualificada das comunidades quilombolas e também .

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com dois coordenadores da CONAQ, cujas falas enriquecem a compreensão sobre a trajetória política da PNGTAQ. Perguntou-se, entre outros pontos, como foram os primeiros debates da política dentro da CONAQ e quais as principais preocupações e reivindicações do movimento naquela época; os desafios enfrentados para garantir o reconhecimento da gestão territorial quilombola como política nacional; as mobilizações e estratégias adotadas durante o período em que a PNGTAQ esteve paralisada no governo; o significado da retomada da política nos últimos anos e a avaliação desse novo momento; a articulação atual com órgãos governamentais e parceiros para a implementação da política; a forma como os territórios quilombolas vêm sendo ouvidos e respeitados no processo de construção e execução dos planos locais; os principais desafios enfrentados pelas comunidades para colocar os planos em prática; as estratégias para garantir que a PNGTAQ não retroceda e se consolide como política permanente; e, finalmente, a relação entre a PNGTAQ e a luta histórica por território, autonomia e ancestralidade dos povos quilombolas.

Por fim, foram entrevistados três representantes do Governo Federal, com o intuito de compreender a perspectiva institucional sobre a PNGTAQ e sua implementação em Alcântara. As perguntas dirigidas a esses interlocutores envolveram as motivações para a escolha de Alcântara como território piloto, a articulação entre ministérios e órgãos na construção da política, o reconhecimento das especificidades quilombolas, os desafios e estratégias de implementação, a avaliação do impacto do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), as medidas de mitigação adotadas e a percepção sobre o acordo firmado com as comunidades quilombolas.

As entrevistas foram transcritas e organizadas em categorias temáticas, o que possibilitou uma análise qualitativa centrada nas falas dos próprios sujeitos envolvidos no processo.

Durante o processo de escrita desta dissertação, utilizei ferramentas de inteligência artificial, como o ChatGPT, de forma pontual e crítica, com o objetivo de revisar trechos, aprimorar a coesão textual e organizar ideias já previamente elaboradas por mim. O uso dessa tecnologia não substituiu a autoria da pesquisa nem a análise dos dados, mas contribuiu como um recurso auxiliar na etapa de redação, respeitando os princípios éticos da produção acadêmica e a responsabilidade intelectual da autora.

Para estruturar essa pesquisa precisamente, a análise será dividida em três capítulos: O primeiro capítulo aborda os elementos relacionados à terra de uso comum, uma categoria de análise fundamental para compreender o sistema social de produção e gestão territorial das comunidades. Esse cenário não deixa de estar atravessado pelas questões históricas e violentas do processo colonizador, ao longo do qual, a comunidade de Alcântara desenvolveu formas de resistir e construir sua identidade territorial. O que se configura como uma prática viva, moldada pela coletividade, pela ancestralidade e pela necessidade de sobrevivência diante de sucessivas violações de direitos. Em Alcântara, essa forma de organização territorial está diretamente ligada à história das comunidades quilombolas, que, após a diáspora forçada, reconstruíram seus modos de vida com base na partilha da terra, na reciprocidade e na autonomia (Plínio dos Santos, 2021).

Será possível nesse processo transitarmos pelo reconhecimento dos quilombos de Alcântara, que seguem lutando contra outras formas de opressão ao seu território, e que ainda pode ser interpretado como um outro processo colonizador, velado pelo aparato discursivo de “desenvolvimento”. Por essa razão, ainda nesse capítulo, trataremos da dinâmica de implantação e operação do Centro de lançamento de Alcântara (CLA), apresentando elementos que nos permitam entender não apenas a escolha desse território para implementação da PNGTAQ como alguns dos atravessamentos que a comunidade teve de vivenciar ao longo do processo.

No segundo capítulo, será analisada a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), elaborada para assegurar a proteção, o uso sustentável e o respeito aos territórios e modos de vida das comunidades quilombolas no Brasil. Fundamentada nos saberes tradicionais, a PNGTAQ valoriza a cultura, a produção sustentável e a organização social quilombola, promovendo uma gestão ambiental integrada às realidades locais.

A política se insere no âmbito do Programa Aquilomba Brasil, coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, que articula ações intersetoriais voltadas à garantia dos direitos quilombolas. Com base na equidade de gênero e raça, no respeito à autodeterminação e na participação social, o programa estrutura-se em quatro eixos: terra e território; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva; e direitos e cidadania. Em seu artigo 5º, inciso XV, o Aquilomba Brasil estabelece como objetivo a criação e implementação de uma

política nacional de gestão territorial e ambiental quilombola, sendo a PNGTAQ a resposta concreta a esse compromisso.

A PNGTAQ se insere nesse esforço como uma política estruturante voltada à gestão territorial e ambiental dos territórios quilombolas, integrando a estratégia de desenvolvimento sustentável e de justiça social proposta pelo Aquilomba Brasil. Ou seja, a PNGTAQ é uma resposta do aquilomba Brasil. Explorarei as formas de negociação dessa política, sua trajetória interministerial na Esplanada dos Ministérios, bem como seu arrefecimento e ressurgimento diante das mudanças nas perspectivas governamentais que ocuparam o poder federal nos últimos anos.

Este contexto será explorado desde a formulação de políticas voltadas aos territórios quilombolas até sua primeira experiência concreta de aplicação em Alcântara. Meu esforço analítico está centrado em compreender esse processo de construção da política como um ritual permeado por disputas, tensões e lutas políticas, que, em seguida, será articulado às vivências e percepções das comunidades quilombolas de Alcântara.

O terceiro e último capítulo concentra-se na descrição e análise do processo de implementação da política, materializado na elaboração dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs), conduzidos nos oito pólos nos quais as comunidades se organizaram para receber as oficinas participativas.

Ao longo dessa jornada, como mencionado anteriormente, acompanhei 12 oficinas. A análise detalhada desses momentos busca evidenciar e compreender a participação das comunidades e suas formas de interpretar a implementação de uma política que se relaciona diretamente com suas estruturas de vida social. Por meio das entrevistas com membros das comunidades, aprofundei o entendimento sobre suas perspectivas e modos de agir, revelando que a interação com a política se dá, sobretudo, por meio das formas específicas de gestão do território e do ambiente que estruturam o cotidiano dessas populações.

## **1 “AS TERRAS DE ALCÂNTARA ERA DE PRETO”: RECONHECIMENTO DO TERRITÓRIO DE ALCÂNTARA**

Historicamente, o município de Alcântara foi cenário de processos de disputas no período colonial, essa conjuntura decorreu da forma de povoamento e organização econômica fundamentada na monocultura que conduziu os mecanismos de habitar e explorar a terra a partir da violência colonizadora. Similarmente a outros municípios povoados por comunidades quilombolas (Santos, 2015).

Nesse período, Alcântara era disputada entre segmentos europeus representados principalmente por colonos ligados à agricultura ou à religião, contexto em que a exploração da mão de obra do nativo e, posteriormente, do negro africano traduziam a significativa relação de hierarquização pautada no trabalho escravo.

Alcântara passou pelos grandes ciclos econômicos que marcaram a economia maranhense ao longo dos seus períodos históricos. Esse foi um dos motivos pelos quais as figuras envolvidas em seu processo colonizador elaboraram estratégias para obter, junto à Coroa portuguesa, maiores extensões de terra. Seus objetivos estavam ligados à produção em larga escala, principalmente nos chamados ciclos do algodão, do arroz e da cana-de-açúcar.

Durante esse período, por meio da Companhia de Comércio Grão-Pará e Maranhão, foi trazido um grande contingente de africanos escravizados para trabalhar nessas monoculturas. De acordo com Almeida (2006, p. 75), entre os anos de 1860 e 1861, Alcântara teria recebido uma estimativa aproximada de 5.300 negros escravizados nas regiões de São Mathias e Santo Antônio e Almas. Em seus estudos sobre o trânsito forçado de africanos para o Maranhão, Mota e Barroso (2017, p. 8) apontam que, entre os anos de 1787 e 1842, cerca de 77 mil negros foram trazidos para a região.

Abro um parêntese para uma curiosidade que me despertou durante a pesquisa, especialmente ao estudar a antiga Companhia de Comércio Grão-Pará e Maranhão e ouvir, em diversos momentos das oficinas, os quilombolas do território de Alcântara manifestarem receios de reviver processos de expropriação e deslocamento forçado. É, no mínimo, alarmante que o projeto logístico atualmente proposto para a região leve o nome de *Projeto Grão-Pará Maranhão*<sup>6</sup>.

Esse nome remete diretamente à companhia criada pela Coroa portuguesa no século XVIII com o objetivo de impulsionar a ocupação econômica da região norte do Brasil. Seu

---

<sup>6</sup> Impactos do Projeto Grão-Pará-Maranhão foram tema de debate em seminário para comunidades indígenas e quilombolas em São Luís, Maranhão, no ano de 2024. Evento organizado pela articulação Anti-Projeto Grão-Pará-Maranhão (Anti GPM). Ver <https://cimi.org.br/2024/07/impactos-projeto-grao-pa-ma/>

papel histórico foi central na estruturação do sistema colonial na Amazônia, viabilizando o tráfico de pessoas escravizadas, majoritariamente africanas, para o trabalho forçado nas lavouras de algodão, arroz e cana-de-açúcar. Como destaca João José Reis (2010), essas companhias comerciais atuavam como braços econômicos e políticos do colonialismo, promovendo o avanço da fronteira agrícola em detrimento dos modos de vida tradicionais e da liberdade dos povos.

O fato de esse nome ser reutilizado hoje, em pleno século XXI, para nomear um megaprojeto de infraestrutura que impacta diretamente comunidades quilombolas não parece mera coincidência. Ao contrário, evidencia a permanência de lógicas coloniais na forma como o território é tratado, como espaço disponível ao mercado, e não como espaço de vida e de direito coletivo. Essa escolha pode carregar consigo não apenas a memória de um passado violento, mas também a atualização contemporânea das estruturas de expropriação, agora sob a lógica do "desenvolvimento" e da "integração logística".

Retomando, ao final do século XIX, os ciclos econômicos do algodão e da cana-de-açúcar começam a entrar em declínio em decorrência do aumento da produção dessas monoculturas em outras regiões e por conta de quedas de preço no mercado internacional. O contexto de lutas por libertação trouxe não somente o fim da escravidão, mas a crise na forma produtiva e posterior abandono de terras que estavam sobre controle do Estado e de ordens religiosas católicas. Como, por exemplo, a Companhia de Jesus e a Ordem do Carmo, a Ordem da Mercês e a Irmandade do Santíssimo Sacramento.

Esses acontecimentos fizeram com que as comunidades de Alcântara produzissem conjuntamente aos seus modos de sociabilidade uma maneira produtiva que se afastou do modo da produção violento e escravista, que baseavam sua produção em cultivo de monoculturas e forçava a mão de obra a uma atividade que atendia ao mercado externo. O sistema produtivo construído pelas comunidades foi baseado no trabalho familiar, no uso comum das terras e na natureza presente em seus territórios. Os quilombolas construíram um outro regime produtivo, no qual a maneira de lidar com a terra foi organizada a partir do trabalho livre de núcleos familiares que organicamente se conectam e dão origem a sítios e povoados (Santos, 2015).

As comunidades de Alcântara estão no território secularmente e seu processo de formação está ligado ao processo de colonização e aos grandes ciclos econômicos estimulados

pela lógica do *plantation*<sup>7</sup>, que teve uma de suas fases mais intensas durante a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. O Maranhão recebeu em seu período escravocrata um grande número de escravizados africanos de origem Jeje-mina e, anos mais tarde, foram trazidos os de origem banto (Anjos, 2006). Após a decadência desses ciclos econômicos os grandes proprietários deixam as terras levando o máximo de riquezas que puderam, e nesse contexto alguns dos senhores de terra abandonam ou entregam oficialmente sua propriedade aos ex-escravos que deixaram para trás, não se pode deixar de mencionar que no período da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão o Marquês de Pombal retirou o controle de várias ordens religiosas sobre extensões de terras que posteriormente se tornaram territórios quilombolas no estado.

Essa trajetória mescla-se com as variedades de terras de uso comum, que como nos apontou Almeida (2008) possuem denominações distintas, tais como: terras de Preto, terras de Santo, terras de Herança, terras de Irmandade e outras (Almeida, 2008).

[...] segmentos de camponeses e seus descendentes passaram a se auto-representar e a designar suas extensões de acordo com denominações específicas atreladas ao sistema de uso comum. A noção corrente de terra comum é acionada como elemento de identidade indissociável do território ocupado e das regras de apropriação, que bem evidenciam, por meio de denominações específicas, a heterogeneidade das situações a que se acham referidas, a saber: terras de preto, terras de santo, terras de Irmandade, terras de parentes, terras de ausente, terras de herança (e/ou terras de herdeiros) e patrimônio (Almeida, 2008, p. 173).

A procura por entender o processo de reconhecimento quilombola das comunidades de Alcântara passa pela investigação de processos sociais, históricos, econômicos e políticos vividos nessa região. Dessa maneira, recorremos ao laudo antropológico publicado em 2006 e coordenado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, indicado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

Interessa destacar brevemente o contexto de produção do trabalho, pois esse é um acontecimento que marca o território de Alcântara de múltiplas formas e que tratarei mais adiante, o laudo é provocado por uma determinação da Procuradoria Geral da República consoante os termos da Portaria nº 007, de 07 de julho de 1999, do Ministério Público Federal no Maranhão, que decorreu do Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28 que investigava possíveis irregularidades na implantação da Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara (Almeida, 2006).

O deslocamento das comunidades afetaria todo seu jeito de viver e por isso a relevância de estudos sobre as áreas destinadas ao funcionamento do Centro de Lançamento

---

<sup>7</sup> Para Garcia Junior et al. (1978), o *plantation* é um modelo histórico de organização da produção agrária voltado à monocultura para exportação, profundamente enraizado na formação colonial brasileira.

de Alcântara, principalmente no que tange ao seu componente étnico. Por essa razão, após a verificação de inconstâncias no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), especialmente na recusa em incluir fatores étnicos, o Ministério Público Federal autorizou perícia antropológica no interesse da instrução do inquérito civil público.

Ao analisar os laudos mencionados anteriormente, provocados por determinação da Procuradoria Geral da República, nos termos da Portaria nº 007, de 07 de julho de 1999, do Ministério Público Federal no Maranhão, decorrente do Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28, que investigava possíveis irregularidades na implantação da Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara (Almeida, 2006), busquei compreender os episódios socio-históricos do território, com especial atenção à presença da diáspora africana.

Orientei minha leitura por referências à população quilombola de Alcântara nos acontecimentos narrados. Meu objetivo central é evidenciar ao leitor a relevância do empreendimento dito “científico” na conformação de uma identidade territorial específica. Para isso, é essencial que se compreenda o significado profundo dessa questão para a construção da identidade do território.

Tudo isso nos instiga a pensarmos nos abusos da ciência colonial, e de como ela foi negadora dos corpos-outros, e de como a ciência atual ainda reproduz essas negações e violências. Ou seja, a ciência, enquanto uma das ferramentas da colonização, ainda perpetua as estruturas de dominação, exclusão e hierarquização implantadas no período colonial, operando nas sociedades contemporâneas, mesmo após o fim do colonialismo formal (Quijano, 2005).

É importante destacar, desde o início, que este documento evidencia a autonomia relativa dos povoados para viver e produzir ao longo de diferentes períodos históricos. Esse processo pode ser observado em momentos como a expulsão dos jesuítas de Alcântara, em 1760, a derrocada da economia algodoeira, entre 1812 e 1819, e o declínio dos engenhos de açúcar, após 1870 (Almeida, 2008).

Esses episódios corroboram os relatos transmitidos pela história oral e pelos mais velhos, permitindo compreender que Alcântara se formou em um contexto singular, no qual extensas áreas de terra permaneceram por quase dois séculos sem a presença direta daqueles que a historiografia convencional denomina “senhores de terras”. Durante esse período, apesar de pontuais tentativas de aforamento, a baixa pressão sobre a terra abriu espaço para

que os descendentes de escravizados desenvolvessem suas próprias formas de apropriação e uso do território (Almeida, 2006).

O que mais realça as narrativas sobre esses meios, quando contrastados com a documentação oficial, concerne ao fato de os registros cartoriais serem formalmente centralizados na "pessoa" – seja um sesmeiro, uma divindade ou um adquirente, a partir de 1850 – e não nas terras, isto é, no imóvel rural (Shiraishi, 1999:04) e naqueles de posição subordinada (escravos e alforriados) que efetivamente o controlam (Almeida, 2006, p.31).

Os autores citados, ao utilizarem essas denominações, referem-se a um modelo distinto de organização da propriedade. Os registros cartoriais, ao centralizarem a posse e a propriedade na figura do sesmeiro<sup>8</sup>, de uma divindade ou de um adquirente, criaram, ainda que de forma não intencional, brechas que possibilitaram a consolidação de direitos territoriais por indivíduos e grupos historicamente excluídos do acesso formal à terra. Esses espaços permitiram a formação de um sistema de uso comum que se desenvolveu nos interstícios do ordenamento territorial colonial e continuou a existir e a se reproduzir mesmo após a falência desse modelo.

A própria lógica das sesmarias baseava-se em um regime de concessão de uso da terra, que, na prática, permanecia sob domínio da Coroa. Com o fim do controle português, os antigos sesmeiros passaram a ser considerados posseiros. Esse modelo alternativo de organização fundiária é justamente o que a literatura sobre terras de uso comum denomina "terras de santo", "terras de caboclos" e "terras de preto", territórios onde as comunidades, por meio de relações associativas, consolidam um processo de territorialização étnica(Almeida, 2009).

Entender esse processo é relevante no caso de Alcântara porque as memórias da comunidade não estarão presas a feitos militares ou momentos de heroísmo, mas se concentra na afirmação de uma maneira de existir e produzir pautado o uso comum da natureza e numa reciprocidade positiva entre suas unidades familiares.

Em se tratando de datas, o mencionado sistema de uso comum em Alcântara, somente nas terras que pertenciam a ordens religiosas, segundo o laudo antropológico referido, possuem mais de dois séculos. E nas demais terras chega quase a mesma quantidade de tempo. Na administração pombalina, a autonomia produtiva foi sendo alcançada com a

---

<sup>8</sup> A palavra "sesmeiro" se refere, historicamente, ao indivíduo que recebia uma sesmaria, ou seja, um lote de terra doado pela Coroa Portuguesa durante o período colonial, com a condição de que ele a cultivasse.

consolidação dos mocambos ou quilombos. O laudo nos conta que a existência dessas estruturas organizativas de autonomia em Alcântara foram observadas a partir de documentos burocráticos das administrações coloniais, através dos quais se pode perceber que até mesmo antes do período pombalino já haviam, mesmo que em menor proporção do que no século XIX, essas ações quilombolas transcritos nos documentos pelo termo mocambo (Almeida 2006).

No período colonial, ou mais exatamente entre 1701 e 1751, as fontes documentais e arquivísticas compulsadas compreendem basicamente a correspondência entre a Casa Real, na metrópole, e a alta hierarquia do corpo administrativo da colônia, isto é, do Estado do Grão-Pará e Maranhão, separado do Brasil desde 1621. Na interpretação de Viveiros: "Pelo que investigamos, no Maranhão, o mais antigo mucambo data do ano de 1702. Localizou-se nos sertões do Turiaçu, tendo sido destruído pelo Governador Fernão Carrilho, que lá aprisionou centro e vinte escravos, cobrando por seus senhores por peça a quantia de oito mil réis, no que foi censurado pela Coroa. No decorrer dos anos, foram surgindo mucambos em vários lugares maranhenses: Viana, Pinheiro, Alcântara, Guimarães, Maracassumé, donde não raro saíam os africanos para a pilhagem das fazendas." (Viveiros, 1954, p. 88 *apud* Almeida, 2006, p.118).

Foi interessante observar, no laudo de reconhecimento étnico, que os entrevistados demonstravam conhecimento profundo vinculado ao grupo. Eles conseguem articular uma extensa lista de nomes de ancestrais, além de possuir um conhecimento íntimo sobre a fauna e a flora local, identificando quais rios são mais adequados à pesca. Além de terem conhecimentos de termos linguísticos para descrever limites e fronteiras a partir de ternos próprios e uma base cartorial de registro de terras dos séculos XVIII e XIX.

As pessoas que as comunidades elegem para narrar os conhecimentos ancestrais são dotados de habilidade e legitimidade, e não se restringem a apenas um acontecimento, eles articulam um ponto de vista crítico e denso, evitando narrativas equivocadas. A história oral é transmitida de maneira detalhada e geograficamente precisa, os que detém esse saber são responsáveis por uma modalidade de interlocução e são eles os que reduziram os motivos de dúvidas sobre histórias, um trabalho que em si carrega um ar de perícia sobre a história de seu território.

Os que falam da memória da comunidade trazem conjuntamente a percepção de direitos coletivos, pois reavivar a memória no ato de narrá-la é evocar a coletividade que junta comunidades em uma identidade territorial, com a expectativa de que a perícia resulte em esclarecimento. Os que são chamados a essa posição o fazem como se fosse um "documento vivo" (Almeida, 2006, p. 35) com referências cartográficas do território, argumentando a cada dúvida deixada por aqueles que se pretendem sobre seu território (Almeida 2008).

O uso das ruínas pelos remanescentes quilombolas pode ser lido como um ato de autonomia das comunidades, evidenciando que as fazendas não têm condições de continuarem existindo e que a rede de relações quilombolas, que escolheram ficar, darão a esses espaços sentidos outros, próximos a suas forma de conduzir a vida. Para Almeida (2006) essas ruínas atestam a idade dessas comunidades nesses territórios, misturando-se as narrativas de suas memórias e afirmando a identidade quilombola (Almeida, 2006).

A forma esqueletal do que foram as edificações elementares das fazendas, publicamente exposta e constatável por uma arqueologia de superfície, sem qualquer necessidade de escavação, concorre para atestar isso. Lado a lado com a vida cotidiana dos povoados, essas ossaturas das fazendas certificam o longo tempo de existência deles. A datação das ruínas aqui equivale ao reconhecimento da "idade" das comunidades remanescentes de quilombo e consiste no correspondente ideal de sua certidão de nascimento. Torna-se quase impossível distingui-los temporalmente. Nas próprias narrativas dos entrevistados, a referência mais recuada concerne ao tempo em que, segundo eles, "os brancos foram embora". A identidade quilombola se afirma nesse processo de negação do seu antagonista histórico e as ruínas tornam-se auto-explicativas em face das fazendas que não existem mais no município de Alcântara (Almeida, 2006, p. 62).

Diante disso, o território de Alcântara foi reconhecido pela Fundação Palmares em 2004 e teve a sua demarcação em 2008. Sua atribuição como território quilombola decorre de todo esse seu processo de formação territorial, que está intimamente ligado à história da diáspora no Brasil. O relatório antropológico elaborado tornou-se um elemento essencial no processo. Além disso, considera-se que a etnicidade abrange não somente a identidade coletiva, mas também as formas específicas de produção e interação com a natureza no território.

Portanto, o relatório antropológico (Almeida, 2006, p. 73) sistematizou que em Alcântara há "uma vasta rede de povoados que convergem para um território étnico determinado". No entanto, como argumentarei na próxima seção, essa rede de (auto)determinação coletiva foi e está sendo ferida por intervenções do Estado.

## **1.1 Quando A Base Estremece A Ponte De Pedra<sup>9</sup>: Cronologia Da Instalação do Centro de Lançamento de Alcântara**

---

<sup>9</sup> Esse subtópico me foi suscitado pela curiosidade e estranheza que me causou inicialmente o nome do primeiro território a receber a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola. A cidade Alcântara recebe esse nome no processo de colonização em homenagem a Santo Antônio de Alcântara. O termo tem influência árabe, que significa "arco", "ponte" ou "ponte de pedra", sendo usado com o mesmo sentido nas línguas espanhola e portuguesa.

O centro de lançamento de Alcântara (Figura 4) tem sua instalação no início da década de 1980, autorizada pelo decreto estadual n.º 7. 820, de 12 de setembro de 1980. A instalação da base de lançamento se deu sem consulta prévia às comunidades que residiam secularmente naquela região, o decreto declarou que 52.000 hectares fossem desapropriados, pois essas terras seriam de utilidade pública. Após três anos do ocorrido, mais precisamente em 1º de março de 1983, o governo federal instituiu o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) através do decreto de número 88.136, cujo objetivo declarado era de executar e apoiar atividades espaciais, e experimentos científicos de relevância para o Ministério da Aeronáutica. Tratava-se de questões ligadas à política nacional de desenvolvimento aeroespacial (Almeida, 2006, p. 53).

O município de Alcântara foi escolhido para receber essa estrutura por razões convenientes ao investimento governamental, dentre esses, posso destacar sua localização, pois é um município próximo à linha do equador, aspecto que reduz o gasto com o consumo de combustível necessário para colocar satélites em órbita, o que de acordo com projeções e estudos aeroespaciais tornaram os lançamentos mais eficientes e econômicos. A posição geográfica de Alcântara permite maior diversidade de trajetórias orbitais, aumentando o número de missões espaciais e colocando o CLA (Imagem 1) o cenário global como um local privilegiado para esse tipo de operação.

Figura 4 - Centro de Lançamento de Alcântara.



Fonte: Portal BIDS, 2021.

Essas razões tornaram a década de 1980 como um marco no processo de desapropriação forçada de diversas comunidades que viviam nesses locais em um manejo do território e de seus recursos baseados em sistema comum pensado e desenvolvido durante séculos. As remoções, como mencionado, se deram sem consulta prévia e sem medidas compensatórias<sup>10</sup> para os diretamente atingidos, e menos ainda procedências mitigatórias<sup>11</sup> para prevenir futuros impactos a outras comunidades. Dessa atitude governamental, resultou um profundo impacto social e econômico na vida das pessoas dessas comunidades, uma vez que, as famílias foram reassentadas em terras menos produtivas, dificultando a continuidade de seus modos tradicionais de vida intimamente relacionados à agricultura, pesca e extrativismo.

Esse cenário conseguiu se tornar mais complexo quando, em agosto de 1991, o presidente Fernando Collor assinou um outro decreto que ampliaria a área desapropriada para 62.000 hectares, abrangendo 62% do território do município de Alcântara. O contexto prévio e a ampliação dos impactos causados por esse novo decreto fizeram com que aumentassem as denúncias do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE) e instituições parceiras, em 7 de julho de 1999.

<sup>10</sup> As medidas compensatórias são aquelas que de acordo com a legislação são aplicadas em situações em que o impacto não pôde ser totalmente evitado ou reduzido, exigindo uma compensação proporcional ao dano causado.

<sup>11</sup> As medidas mitigadoras são aquelas que procuram reduzir ou evitar impactos negativos de uma atividade, atuando de forma preventiva ou corretiva durante sua execução.

O Ministério Público Federal no Maranhão (MPF/MA) instaurou o Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28 para apurar possíveis irregularidades na implantação da base. Pouco tempo depois, especificamente em 17 de agosto de 2001, juntam-se para construção de uma reação a todas essas circunstâncias os representantes das comunidades quilombolas de Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha e o Centro de Justiça Global, com outros parceiros como o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA) e a Global Exchange, que juntas peticionaram junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Esse documento denuncia o transtorno e desalinho sociocultural que sofreram as comunidades afetadas, bem como, a violação do direito à propriedade e à terra tradicionalmente ocupada pelos quilombolas de Alcântara.

É preciso acrescentar a esse processo um acontecimento que se deu em 2003, quando o Brasil firmou um tratado com a Ucrânia para desenvolvimento de um empreendimento chamado de Alcântara Cyclone Space (ACS). Os prejuízos às comunidades nesse cenário se ampliaram, pois o projeto previa se estabelecer em uma área maior do aquela que havia sido destinada à base, menosprezando toda a presença e o *jeito de viver* dos quilombolas de Alcântara. A mobilização do sindicato de trabalhadores rurais e do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE) levou o governo brasileiro a comprometer-se em evitar deslocamentos compulsórios. Ainda assim, a sensação de insegurança persiste entre as comunidades, que temiam ser afastadas de seus territórios e perder o vínculo com seus modos de vida, suas práticas produtivas e suas referências culturais. Essa sensação ficou ainda mais exasperada quando ocorreu a explosão do Veículo Lançador de Satélites (VLS), acidente que levou à morte de 21 técnicos e engenheiros, causando, além da catástrofe humana, uma série de impactos ambientais na região.

Diante das inseguranças e das ameaças à permanência no território, as comunidades quilombolas recorreram às instâncias de poder para denunciar irregularidades e reivindicar mudanças. O pedido feito à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2001 representou um marco ao dar visibilidade internacional às lutas travadas pelos quilombolas e fortalecer suas reivindicações pelo direito ao território. A resposta da CIDH, em 2006, reconheceu a admissibilidade da petição das comunidades, legitimando suas demandas e pressionando o governo brasileiro a buscar soluções para a regularização fundiária dos quilombolas.

Para além da resposta da CIDH que exigia do governo uma tomada de atitude diante da situação quilombola em Alcântara, organizações locais se mobilizaram e elaboraram a Carta de Alcântara, documento assinado por mais de 20 associações em 2006, que enfatizava a posição do governo federal em relação ao território e exigia respeito às comunidades quilombolas. Na época o governo respondeu com um documento que afirmava serem as acusações infundadas, porém não oferecia alternativas ou soluções para que se procedesse à regularização fundiária do território.

No ano seguinte, em um movimento contraditório, o governo reconheceu o direito das comunidades quilombolas de permanecerem no território, mas, ao mesmo tempo, manteve os planos de expansão sem realizar a devida consulta prévia às comunidades de Alcântara.

As comunidades voltaram a denunciar abusos em 2008, quando a empresa ACS atuou de forma irregular, desmatando a região para a abertura de estradas. Em 15 de maio do mesmo ano, o Ministério Público Federal do Maranhão (MPF/MA) ingressou com uma ação cautelar contra a Agência Espacial Brasileira (AEB), a Alcântara Cyclone Space (ACS) e a Fundação Atech, que realizavam atividades na área. Posteriormente, foi ajuizada uma Ação Civil Pública (ACP), e, em setembro, a Justiça Federal do Maranhão determinou a suspensão das obras e serviços dessas instituições até a conclusão do processo de titulação das terras quilombolas.

Em 2008, o caso das comunidades de Alcântara, enquanto violação de direitos humanos, foi levado à Organização dos Estados Americanos (OEA) durante uma audiência realizada em Washington. Esse marco foi seguido pela publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que reconheceu oficialmente o território quilombola, abrangendo uma área de 78 mil hectares. Posteriormente, uma audiência de conciliação determinou que a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Alcântara Cyclone Space (ACS) deveriam respeitar as terras quilombolas ao planejarem futuras expansões do centro espacial.

Apesar do RTID e da nota pública do Fórum de Defesa de Alcântara ressaltando a necessidade de garantir o território às comunidades, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, solicitou, em dezembro daquele ano, a revisão da demarcação. Essa ação expressava a contradição do Estado e representava um ataque direto à possibilidade de efetiva garantia do território quilombola.

Entre os dias 1º e 3 de setembro de 2011, ocorreu o II Encontro das Comunidades Quilombolas de Alcântara, tendo como tema "A defesa do território e a valorização da identidade quilombola", organizado pelo sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

de Alcântara, Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE) e o Fórum em Defesa do Território Étnico Quilombola de Alcântara. O evento reafirmou a resistência das comunidades diante dos impactos causados pela base espacial, fortalecendo a defesa pública e política do território.

No ano seguinte, o governo federal instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para regulamentar o direito à consulta prévia de indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais, conforme estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, a 64<sup>a</sup> Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) debateu os impactos da presença do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) sobre as comunidades quilombolas.

Poucas semanas depois, um relatório da Comissão de Peritos da OIT apontou que o governo brasileiro não havia respeitado o direito à consulta prévia na implementação do CLA. Essa crítica se repetiria em outro relatório publicado em 2013, reforçando as denúncias de violação dos direitos das comunidades quilombolas.

Em março de 2014, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA denunciou o uso da "Suspensão de Segurança" pelo governo brasileiro como um obstáculo à garantia dos direitos quilombolas. Em maio de 2015, a Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão iniciou diálogos para reconsiderar a proposta do Ministério da Defesa sobre a expansão do CLA. No dia 8 de julho, às comunidades quilombolas divulgaram a "Carta Aberta do Povo Quilombola de Alcântara", manifestando oposição às propostas dos governos federal e estadual.

As organizações quilombolas e movimentos sociais se mobilizaram contra a negociação do uso do CLA por parte dos Estados Unidos no início de 2017. Em fevereiro daquele mesmo ano foi entregue uma carta de protesto ao Ministério das Relações Exteriores, ao Congresso Nacional e a comissões da Câmara dos Deputados. Como resultado das fortes discussões o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) realizadas em julho, protestos fecharam as estradas de acesso a CLA, e meses depois o General Etchegoyen faz uma controversa afirmação e que os quilombolas de Alcântara estariam sendo influenciados por antropólogos estrangeiros. Essa afirmação parece ser questionada quando o II Seminário Alcântara publica uma carta encabeçada pelas comunidades denunciando os impasses sociais causados pela base espacial.

Em meio a uma sequência de acontecimentos nos quais o governo ignorava as reações das comunidades quilombolas, a Agência Espacial Brasileira (AEB) deu início a um novo episódio dessa disputa ao defender publicamente, em maio de 2018, o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos, que previa a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) para fins comerciais. Em dezembro do mesmo ano, o Conselho Nacional de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) visitou as comunidades quilombolas de Alcântara para averiguar denúncias de ameaças e violações.

Vale destacar que, ainda em 2018, ocorreu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3239), que rejeitou a tese do marco temporal, a qual restringia a titulação de territórios quilombolas somente às áreas ocupadas em 5 de outubro de 1988. A decisão representou um marco na garantia de direitos territoriais, ao reforçar a validade do Decreto n.º 4.887/2003, que assegura às comunidades quilombolas o direito à terra e ao território.

O ano de 2019 em minha análise é marcado por três atos nesses cenários de embates, o primeiro é que os governos do Brasil e dos Estados Unidos assinaram oficialmente o AST, viabilizando a exploração comercial do CLA. O segundo é que a CDHM realizou uma diligência para averiguar a situação dos quilombolas impactados pelo CLA, concluindo-se com uma audiência pública em Brasília no dia 10 de julho e o lançamento da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Comunidades Quilombolas. O terceiro ocorreu em agosto, precisamente no dia 30, em que o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE) publicou uma Nota Técnica analisando os impactos do AST sobre as comunidades quilombolas, fato que mobiliza as lideranças quilombolas buscarem apoio do MPF para garantir que a expansão do CLA fosse submetida a consulta prévia, em conformidade com a Convenção 169 da OIT.

Essa sucessão de acontecimentos foi interrompida pela pandemia da COVID-19, período em que as comunidades quilombolas, reconhecidas pelas políticas de saúde como mais vulneráveis, tiveram que reivindicar do Estado brasileiro medidas específicas de enfrentamento ao vírus.

A decisão sobre essas medidas ocorreu no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 742/2020), que reforçou direitos fundamentais garantidos pela Constituição. O julgamento determinou a inclusão de dados sobre raça e etnia nos registros da COVID-19 e a suspensão de despejos em territórios

quilombolas durante a pandemia, considerando que essas comunidades estão constantemente sob ameaça de remoção forçada devido a conflitos fundiários. Essas medidas visavam conter violações contra as comunidades quilombolas no contexto pandêmico, o que naturalmente inclui o território de Alcântara.

Seguindo essa linha do tempo que percorre a história do território e os impactos causados pela base espacial, chegamos a abril de 2023, quando o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade internacional pelas violações cometidas contra as comunidades quilombolas de Alcântara. Durante o 156º Período Extraordinário de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, realizado no Chile, o governo brasileiro apresentou um pedido formal de desculpas às comunidades afetadas. A delegação brasileira foi liderada pelo embaixador Paulo Pacheco e contou com a presença do ministro-chefe da Advocacia-Geral da União, Jorge Messias, da secretaria-executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Rita Cristina de Oliveira, além de representantes do Ministério da Igualdade Racial e do Ministério da Defesa. Esse reconhecimento marcou um avanço na luta quilombola por justiça e reparação, evidenciando a necessidade de medidas concretas para garantir a regularização fundiária e a proteção dos direitos das comunidades de Alcântara.

Em entrevista ao veículo de notícias CNN em abril de 2023, o ministro da AGU, Jorge Messias, destacou a mudança histórica na postura do Brasil diante do caso, afirmando:

Nós reconhecemos a violação ao pleno exercício de direito de propriedade e também à proteção judicial. Por isso, o Estado brasileiro pediu formalmente desculpas às vítimas da comunidade quilombola de Alcântara (Jorge Messias, entrevista para CNN, abril de 2023).

Ele enfatizou que essa reparação iria além do pedido de desculpas, envolvendo a titulação territorial e medidas concretas de compensação econômica:

Estamos falando de uma dívida de mais de 40 anos com essas famílias, além de uma dívida histórica com a população negra do Brasil. A reparação passa pela busca da titulação do legítimo direito de propriedade das comunidades quilombolas (Jorge Messias, entrevista para CNN, abril de 2023).

O período da audiência foi um momento em que o governo brasileiro afirmou que tomaria medidas estruturais. No dia 26 de abril de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.502, criando um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) reunindo órgãos governamentais para mediar a conciliação entre o Estado e as comunidades quilombolas e assegurar seus direitos, ao mesmo tempo, em que viabiliza o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro com a

missão de formular propostas para a titulação dos territórios quilombolas e garantir a consulta prévia, livre e informada das comunidades de Alcântara.

Como parte das medidas de reparação, o governo federal destinou um total de R\$30 milhões para execução entre 2023 e 2025, como medida compensatória. Em 2023, foram alocados R\$5 milhões, sob a gestão do Ministério da Igualdade Racial (MIR), conforme estabelecido na Portaria GM/MPO nº 146, com o objetivo de fortalecer as comunidades quilombolas de Alcântara. Esses recursos têm o objetivo de compensar parcialmente os danos causados e são, de acordo como o governo, essenciais para a implementação de projetos e programas no âmbito do Programa Aquilomba Brasil, que abrange áreas estratégicas como acesso à terra, infraestrutura, inclusão produtiva, direitos e cidadania, promovendo desenvolvimento sustentável e justiça social para as comunidades quilombolas.

Como parte das ações prioritárias, o Ministério da Igualdade Racial (MIR), em reunião e conversas com as comunidades locais de Alcântara, firmou um Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 17/2023 no dia 25 de outubro de 2023, em que designou o Instituto Federal do Maranhão (IFMA) como parceiro executor das primeiras intervenções no território. A escolha do IFMA se deu por sua experiência técnica e atuação prévia na região, uma vez que a instituição já desenvolve projetos de pesquisa e extensão voltados para as comunidades quilombolas, acumulando conhecimento e capacidade para implementar ações estratégicas de maneira eficaz. Além disso, sua presença territorial por meio de uma estrutura física, corpo docente e de pesquisadores, somada à relação consolidada com as comunidades foram fatores determinantes para essa escolha. O IFMA possui um histórico de parceria com lideranças comunitárias e entidades representativas, o que parece facilitar a execução das ações de forma participativa e alinhada às demandas quilombolas.

A implementação das atividades exige que haja um diálogo contínuo com organizações como o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara (STTR), o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Alcântara (MOMTRA) e a Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA). A ação principal está estruturada na elaboração do Plano de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQ), alinhado à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), para fortalecer a governança ambiental e territorial das comunidades de Alcântara.

À medida que as comunidades quilombolas de Alcântara se envolviam em oficinas para a construção das políticas relacionadas ao seu território, o Governo Federal apresentou uma proposta de conciliação. Em setembro de 2024, foi assinado o *Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos entre o Governo Federal e as comunidades quilombolas afetadas pela base*. Durante a cerimônia, também foi assinada a *Portaria de Reconhecimento e Delimitação do Território Quilombola de Alcântara*, um passo preliminar para a titulação das terras na região e anunciado a publicação do decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024, que trata da desapropriação de terras para a regularização do território quilombola de Alcântara (MA). A titulação abrange 78.105 hectares, reconhecendo as áreas de uso tradicional (Imagem 02). As comunidades aceitaram a operação do CLA em uma área de 9.256 hectares, destinada ao programa espacial, desde que sua utilização seja restrita a esse propósito. Um dos aspectos mais discutidos do acordo foi a destinação de uma faixa de 12.645 hectares ao norte do CLA, que, após mediação, será incorporada ao território quilombola, assegurando a segurança territorial das comunidades e respeitando as limitações impostas pelo CLA.

Figura 5 - Mapa do Território Étnico Quilombola de Alcântara



Fonte: Corte IDH, 2022

Figura 6 - Cronologia da disputa entre a base de Alcântara e as comunidades quilombolas

<b>Cronologia – Base de Alcântara e Comunidades Quilombolas</b>
1980 – Decreto estadual nº 7.820 autoriza desapropriação de 52 mil hectares para instalação do CLA, sem consulta às comunidades.
1983 – Decreto federal nº 88.136 institui oficialmente o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).
1991 – Novo decreto amplia área desapropriada para 62 mil hectares (62% do município).
1999 – MABE e parceiros iniciam denúncias formais contra as violações.
2001 – Petição à CIDH denuncia impactos e violações de direitos das comunidades.
2003 – Acordo Brasil-Ucrânia cria a Alcântara Cyclone Space (ACS).
2003 – Explosão do VLS mata 21 pessoas e causa danos ambientais.
2006 – CIDH reconhece admissibilidade da petição; publicada a "Carta de Alcântara".
2007 – Governo reconhece o direito das comunidades, mas mantém planos de expansão.
2008 – MPF ação AEB e ACS por desmatamento irregular; Justiça suspende obras.
2008 – INCRA publica o RTID reconhecendo 78 mil hectares como território quilombola.
2008 – Caso levado à OEA em audiência em Washington.
2008 (dez) – Ministro da Defesa solicita revisão da delimitação feita pelo INCRA.
2011 – II Encontro das Comunidades Quilombolas de Alcântara.
2012 – Criação de GTI para regulamentar consulta prévia (Convenção 169/OIT).
2012-2013 – Relatórios da OIT denunciam ausência de consulta às comunidades.
2014 – CIDH denuncia uso da "Suspensão de Segurança" pelo governo brasileiro.
2015 – Comunidades divulgam a "Carta Aberta do Povo Quilombola de Alcântara".
2017 – Protestos contra o acordo com os EUA; carta de denúncia entregue ao Itamaraty.
2018 (maio) – AEB defende publicamente o AST com os EUA.
2018 (dez) – CDHM visita Alcântara; ADI 3239 rejeita tese do marco temporal.
2019 – AST assinado entre Brasil e EUA; audiência pública da CDHM; publicação de Nota Técnica do MABE.
2020 – ADPF 742 determina proteção de quilombolas durante pandemia da COVID-19.
2023 (abril) – Estado brasileiro reconhece responsabilidade internacional e pede desculpas na Corte IDH.
2023 (abril) – Decreto nº 11.502 cria GTI para mediação e reparação.
2023 (dez) – R\$ 5 milhões executados via MIR e TED firmado com o IFMA.
2024 (setembro) – Assinado Termo de Conciliação; reconhecidos 78.105 hectares como território quilombola; CLA limitado a 9.256 ha.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Diante dessa contextualização, tenho como objetivo, no próximo capítulo, discutir a materialização dos intentos do Estado para compensação e reparação histórica das violações impostas às comunidades quilombolas de Alcântara. Como já citado, a principal ação está associada à elaboração dos PGTAQs, como fruto da PNGTAQ, para fortalecer a governança ambiental e territorial das comunidades. Nesse sentido, apresentarei a construção dessa Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola no Capítulo 2, para então, no

Capítulo 3, esmiuçar o processo de elaboração coletiva dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola Quilombola em Alcântara, do qual pude acompanhar em campo.

## 1.2 A Ancestralidade Viva: Modos Tradicionais de Uso Comum da Terra

As dinâmicas observadas em diferentes comunidades de Alcântara podem ser compreendidas a partir da noção de terras de uso comum, que expressa formas de gestão nas quais os recursos territoriais não são controlados de maneira individualizada por grupos domésticos, mesmo quando cultivados ou utilizados localmente. Essa forma de uso coletivo é sustentada por normas socialmente instituídas e compartilhadas pela coletividade, resultantes de um processo construído com base em relações de reciprocidade, respeito e diálogo entre famílias do território (Almeida, 2009).

Para compreender isso, perguntei a Dorinete Serejo, quilombola de Canelatiua, em entrevista individual sobre o uso da terra no cotidiano da comunidade. Sua resposta traz indicativos do princípio de reconhecimento e respeito mútuo no uso da terra comum em Canelatiua, um modo de relação que também se aplica à pesca e à construção de moradias, com regras elaboradas e respeitadas coletivamente:

Cada um tem sua preferência por local, é livre a escolha, só precisa respeitar se já tem alguém trabalhando naquela área. Aí vai lá, conversa, diz que vai botar a roça ali perto e é tranquilo. Ninguém determina um local. A pessoa escolhe e faz a roça [...] Na pesca de malhadeira, cada pessoa tem o que a gente chama de ‘puxa’, que é como se fosse um ponto. Se eu quiser botar minha rede no lugar de outra pessoa, tenho que pedir: ‘Tu não vai pescar nessas águas? Eu posso botar minha rede lá no teu ponto?’ Já outros tipos de pescaria são livres. E pra fazer casa também: a pessoa escolhe onde quer, desde que o local esteja desocupado, e a gente só delimita o tamanho pra garantir espaço pra outros no futuro (Dorinete Serejo, Comunidade Canelatiua, entrevista individual).

Relatos como o de Dorinete evidenciam como o uso do território é guiado por práticas comunitárias, onde o livre acesso aos recursos convive com o reconhecimento dos usos tradicionais, reforçando um modelo de governança compartilhada que preserva a coesão social e os vínculos históricos com a terra.

O território para essas comunidades não é apenas percebido como lugar que lhes permite a continuidade da vida e de suas práticas, mas é parte dos seus próprios processos de identificação e de alimentação de uma rede de solidariedade que repousa sobre essa base física entendida como comum. Nesse sentido, o acesso à terra nessas comunidades se dá de maneiras que transitam pelas organizações familiares, relações de parentesco e pelos sentidos que lhes conferem certo grau de coesão e solidariedade, relações políticas e sociais fortalecidas durante lutas e dificuldades vividas por essas comunidades (Almeida, 2009).

A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias, porventura existentes. De maneira genérica essas extensões são representadas por seus ocupantes e por aqueles de áreas lindeiras sob a acepção corrente de terra comum. Por seus desígnios peculiares, o acesso à terra para o exercício das atividades produtivas dá-se não apenas por meio das tradicionais estruturas intermediárias da família, dos grupos de parentes, do povoado ou da aldeia, mas também por certo grau de coesão e solidariedade obtido em face de antagonistas e em situações de extrema adversidade, que reforçam politicamente as redes de relações sociais. A não ser que existam relações de consangüinidade, estreitos laços de vizinhança e afinidade ou rituais de admissão, que assegurem a subordinação de novos membros às regras que disciplinam as formas de posse e uso da terra, tem-se interditado o acesso aos recursos básicos (Almeida, 2009, p. 40).

É preciso mencionar que a operação das normas se diferenciam em cada território e que os mesmos podem ser encontrados de forma geograficamente descontínua, seus processos de formação podem ser dos mais distintos, e por essa razão, os significados de terra de uso comum apresenta-se de maneira distinta em cada um desses territórios. Por isso a forma de denominação dessas terras podem aparecer, como aponta Almeida (2009) em algumas formas de nomear como “terras de santo”, “terras de parentes”, “terras de preto”, havendo nelas a estreita relação entre processos sociais e as normas que os grupos constroem e legitimam.

Algo identificado em Canelatiua, por meio do relato de Dorinete, ao ser caracterizado como “Terra da Pobreza”. Enquanto ela dirigia, me levando até outras comunidades para que eu pudesse concluir meu trabalho, conversamos sobre o processo de regularização da terra e a história das famílias do local. Foi nesse momento que Dorinete me contou:

Nossa, a gente lá é classificado como terra da pobreza, né? Hoje a gente quase não fala isso, porque é terra de Canelatiua... Terra de Canelatiua. Mas quando a gente recebeu a doação, a identificação era Terra da Pobreza (Dorinete Serejo, Comunidade Canelatiua, entrevista individual).

O tom de sua fala oscilava entre a lembrança amarga de um passado imposto e o orgulho recente de uma identidade reconstruída. Essa transição, da “terra da pobreza” para “terra de Canelatiua”, não é apenas uma mudança de nome, é a afirmação de um pertencimento. Um gesto de resistência que desafia a classificação externa e reafirma o modo como a comunidade se reconhece e se reinventa. Pois como lembra Nego Bispo (2015), a imposição de nomeação é uma das ferramentas de dominação colonialista, centrado na hierarquização.

Esse tipo de narrativa, muitas vezes revelado em conversas cotidianas, expressa como os quilombolas ressignificam os espaços que habitam, renomeando-os a partir da vivência, da luta e da ancestralidade. Ouvir Dorinete é também compreender que a memória da terra não está apenas nos documentos, mas nas palavras vivas que circulam com o corpo, o tempo e o afeto de quem a habita.

Ao dissolver todas as categorias das comunidades em relação aos seus territórios, os instrumentos governamentais reduziam a importância da posse e propriedade para essas comunidades. Algo que a homogeneizava na categoria “estabelecimento”, estando alheio as particularidades que cada um desses sistemas de produção possui através das unidades familiares que os compõem. Diante disso, segundo Engels (2019), as formas de apropriação da terra e da mão de obra são processos paralelos, em que o material (a terra) e o imaterial (os laços de parentesco) estão conectados na forma como o capitalismo opera.

Nesse sentido, também boa parte das leituras inscritas em um campo de análise econômica (Furtado, 2007; Prado Júnior, 2000) deixaram de produzir interpretações sobre os usos comuns da terra, por vezes caindo num reducionismo determinista que não considerava essa forma produtiva como importante. As leituras partiam de um ponto em que tratavam essas formas de se relacionar com o território como ultrapassadas, e que logo poderiam chegar a seu fim com o avanço do capital e de algum tipo de processo de industrialização.

Ocorre que as organizações em terras de uso comum eram percebidas a partir dessa leitura econômica hermética como residuais, que remetiam a um passado quase medieval, o que, aliás, contribui com uma ideia equivocada do trabalho camponês. Esse tipo de interpretação dá indícios de uma compreensão de organização social alinhada ao evolucionismo social, marcante na história das ciências econômicas, mas também da antropologia (Morgan, 2014).

Nessa compreensão colonial sobre o uso da terra, certas características das comunidades, que podem ser interpretadas como parte da identidade territorial, são entendidas pela lógica de mercado como um obstáculo para cada pessoa ter a terra como propriedade individual e posteriormente possa lhe dispor para venda no mercado de terras. Dentre essas características entendidas como uma espécie de contenção, podem ser destacadas, a lógica endogâmica que tem como uma das maiores expressões o casamento preferencial entre pessoas do mesmo território, assim como, as regras de sucessão e outras normas de cada comunidade que não permitem que a terra seja dividida, haja vista, a íntima relação que as comunidades estabelecem com seus territórios.

A lógica de terras de uso comum, entrelaçada à íntima relação que as comunidades desenvolvem com seus lugares, permite às comunidades quilombolas de Alcântara resistirem, até certo ponto, às possibilidades de segmentação de seu território. Essa característica relativa às identidades dessas comunidades e ao uso comum da terra são interpretadas pelo mercado como um sistema que paralisa a terra. Assim como o Estado capitalista e colonial, compreendendo a terra enquanto mercadoria em seu sentido de valor de troca e de matéria a ser usada na lógica produtiva de larga escala. Conforme Alcione Silva (2021), essa lógica de entendimento é uma face da inacabada abolição da escravatura, pois se configura como um mecanismo que perpetua sequelas advindas desse período.

A ótica com que o mercado percebe as terras de uso comum aparenta ignorar essa outra forma de organização e uso da terra a partir das comunidades, pois parte de uma suposição de que em decorrência da expansão do capitalismo esses modos de vida seriam cada vez mais desarticulados. Vejo não somente pela possibilidade de analisar a elaboração de uma política que expressa preocupações com o território de Alcântara, como pelas vivências em campo, nas quais pude compreender que essa proposição é parte de um discurso que visa desarticular a luta quilombola. Além de infiltrar os sentidos da noção de território, com vias de comercialização desses lugares de expressão de identidade apenas como mercadoria.

A persistência e formas de organização do território confluem para uma disputa política a partir da organização dos movimentos sociais de trabalhadores rurais, isso promove um contexto em que mudanças gradativas foram sendo conquistadas. Segundo João Stedili (2005), um dos momentos mais importantes dessa construção foi o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais que aconteceu entre os dias 15 e 30 de maio de 1985 em Brasília -DF. Nesse período, foi construída a proposta do primeiro Plano de Reforma Agrária da Nova República, e a força dos movimentos do campo foi sentida nas reivindicações que se desenvolveram naquela ocasião. Situações que foram menosprezadas durante o regime militar

e emergiram com força reivindicatória marcante, tornando-se prioridade para os órgãos fundiários naquele momento.

Os modos de uso coletivo da terra, que antes eram vistos somente como casos de desapropriação e regularização, já existiam em áreas ocupadas por camponeses. Na leitura que faço do laudo antropológico (Almeida, 2006 VI), esse é um dos pontos mais importantes. A partir disso, foram reconhecidas as condições que mostram a importância e a legitimidade desses modos de uso para a produção e a vida das comunidades. No caso dos grupos de Alcântara, por estarem numa região de ocupação antiga, esse olhar ajuda a entender melhor como eles usam a terra.

As lutas camponesas do período estimularam análises próximas das realidades desses trabalhadores, e isso significou a procura por medidas que permitissem a continuidade desses trabalhadores em suas terras. É evidente que essas comunidades não deixaram de sofrer ameaças, pois havia a dificuldade de reconstituir a trajetória de donos das terras e evidenciar como elas chegam ao controle das comunidades, o que nesse contexto as tornavam vulneráveis à ação de grileiros e grupos que tinham o interesse de ampliar suas extensões de terra.

No período entre 1985 e 1986, zonas de tensão e conflito social foram registradas em diferentes regiões do país, dentre as quais se pode destacar o norte de Goiás, Maranhão, Pará, Ceará, Bahia e sertão de Pernambuco (Stedili, 2005). Os trabalhadores rurais pressionaram, através de suas articulações, as chamadas instruções de desapropriação de imóveis rurais, procurando os reconhecimentos dos seus sistemas de organizações próprios. Essa força organizativa visou contribuir com os dados do cadastro técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Talvez naquela época não se tinha uma ideia concisa de que toda essa organização permitiria a formulações de dados estatísticos que permitiriam compreender o cenário camponês em algumas das regiões do país. O esforço de registrar esses usos comuns em extensões de terra pode ser considerado, em uma progressão histórica, ainda bem recente, considerando que data de julho de 1986 (Almeida 2009).

É nesse momento que o laudo fundiário é pensado procurando realizar um levantamento sobre os imóveis rurais, aqueles que poderiam possuir algum título de terra ou existência de arrendatários. O laudo fundiário seria um instrumento que substitui o então documento chamado Declaração de Imóveis Rural. Assim as terras e uso comum passam a ser interpretadas como “ocupações especiais”, conceituação que envolvia diferentes modalidades

de terra de uso comum, como terras de santo, terras de “índio” (diferente das terras indígenas), terras de negros, fundos de pasto e pastos comuns (Almeida, 2009).

Mesmo com o engajamento dos trabalhadores e os avanços promovidos com as lutas dos camponeses, esses processos foram sofrendo mudanças, e em cada época essas transformações tiveram implicações, questões como rigor na aplicação do questionário do laudo fundiário e procedimentos burocráticos de organização dos resultados. Assim, essas comunidades de terras de uso comum foram, então, aprimorando suas formas de enfrentamento e resistência. Por isso observo que não se pode emaranhar essas lutas ao longo do tempo com os procedimentos de ação fundiária, pois alguns desses até podem ter sido influenciados pelas lutas camponesas, mas ainda assim, não dão conta das especificidades dos sistemas de uso comum aqui mencionados.

Os sistemas de uso comum resultam de uma conjunção de fatores que foram sendo criados ao longo de processos sócio-históricos e a partir de diferentes realidades quilombolas, indígenas e camponesas, buscando assegurar acesso à terra em contexto de conflito e busca de continuidade da vida. Nessas comunidades tradicionais, as normas costumam ser elaboradas de forma consensual e respeitando os ritos, as práticas mágico-religiosas, e as formas de reciprocidade econômica. Por essas razões, as normas não são tidas como formas impositivas e a elas é atribuído caráter de legitimidade. Pode-se dizer que nessas comunidades que aplicam o sistema de uso comum os aspectos tomados como regras não são resultado de coerção advindas do uso da força, da religião ou do saber, mas são, na realidade, formas elaboradas pelas comunidades, considerando suas realidades e experiências, sem influência de organizações externas a elas (Almeida, 2009). Essa forma de organização das comunidades parece fazer parte já nessa época de uma maneira muito particular de sentir-pensar a vida.

Vemos de forma circular, pensamos e agimos de forma circular e, para nós, não existe fim, sempre demos um jeito de recomeçar. Nossa pensamento é um pensamento que nos permite dimensionar melhor as coisas, os movimentos e os espaços. Nos espaços circulares cabe muito mais do que nos espaços retangulares. E isso nos permite conviver bem com a diversidade e nos permite sempre achar que o outro é importante, que a outra é importante. A gente sempre comprehende a necessidade de existirem as outras pessoas (Bispo, 2023). Qual a página?

É desta maneira que podemos apreender os sistemas de usos comuns em regiões como a de Alcântara, que tem sua formação ligada a um processo de colonização antiga, com um tipo de relação agrícola tradicional que não pode ser analisada como uma decorrência de referências históricas relativas à ideia de subsistência. Ou mesmo, somente, de vestígios de um passado econômico colonial (Almeida, 2008).

As comunidades de Alcântara contrariam as interpretações de perspectiva evolucionista, pois seus sistemas produtivos trazem maneiras de interação com territórios anteriores a modos de produção que lhes foram impostos, tais como o escravista. Isto é, nem todas as interações interculturais predizem um englobamento ou silenciamento, mas podem significar interação e coabitação (Krenak, 2019).

O que em grande medida pode estar ligado à ancestralidade afrodescendente, numa lógica de confluência, nos termos de Bispo (2015). Neste ponto, podemos observar como, de formas muito particulares, as comunidades de Alcântara evidenciam a contradição na própria noção de desenvolvimento capitalista, estimulando tensões necessárias e provocativas a essa percepção de mundo de desgastes e homogeneização. O território de Alcântara expressa uma forma distinta de apropriação da terra, que, à margem do sistema econômico dominante, traça caminhos alternativos e possíveis (Almeida, 2008).

As formas de uso comum da terra presentes nesse território, assim como em outros casos, é resultado de práticas das comunidades que procuraram defender seus modos de vida e elaboraram consensualmente maneiras outras de garantir as condições de existência em diferentes momentos de crise econômica, denominadas pelos historiadores como “decadência da grande lavoura” (Almeida, 2009).

Em resposta a esse contexto, os quilombolas desenvolveram arranjos territoriais baseados na coletividade como as moradias agrupadas, os roçados descentralizados e os trabalhos solidários em mutirões. O território é reconhecido como indivisível e o acesso à terra é definido por vínculos comunitários, e não por propriedade privada. Além da agricultura, o uso múltiplo do território envolve pesca, extrativismo e espaços de memória e ancestralidade.

Essas práticas, sustentadas por um direito consuetudinário, expressam não só modos tradicionais de viver, mas também estratégias de resistência frente às ameaças externas, reafirmando a centralidade do território para a vida quilombola.

Em circunstâncias em que a economia de monocultura se encontra em crise, essas formas de uso comum da terra foram se estabelecendo em regiões tidas como periféricas, nas brechas de uma monocultura.

O cenário de conflitos e de transição, enfraquece o domínio da *plantation* sobre as populações historicamente marginalizadas, e, ao mesmo tempo, permite questionar e se contrapor a um processo que exclui trabalhadores agrícolas que juntamente com suas famílias extraem desse sistema de uso comum os meios para a continuidade da vida.

Em outro contexto de análise, Garcia Junior et al. (1978) analisaram que as áreas consideradas marginais ao sistema *plantation*, ou seja, aquelas que não eram consideradas para a monocultura, acabavam sendo interessantes para a prática do campesinato livre, que por sua vez se assemelha a noção de terras de uso comum em alguns de seus sentidos. Dentre as questões de relevância dessa análise, destaca-se que a existência de um campesinato nas brechas do *plantation* é uma forma social normal que atua como operação dessa maneira de se organizar.

Almeida (2009) nos aponta que as formas com que as comunidades foram se organizando permitiu que o uso comum se tornasse um meio de acesso à terra, e de participação na circulação de mercadorias. Esse tipo de organização comunitária foi se distribuindo de maneira descontínua e em diferentes regiões, sendo a produção dessas comunidades que fornecia gêneros alimentícios como feijão, arroz e farinha para os aglomerados urbanos próximos.

Podemos encontrar interpretação parecida na análise de Garcia Júnior et al. (1978), que mesmo analisado uma outra área do país, parecem encontrar naquilo que estão denominando de campesinato livre, formas organizativas muito próximas das terras de uso comum, percebendo que as áreas consideradas marginais ao sistema *plantation*. Ou seja, aquelas que não eram consideradas para a monocultura, acabavam sendo interessantes para a prática do campesinato livre, o que, para os autores, as possibilidades desse campesinato se tornar possível foi por estar subordinado ao sistema produtivo de tipo *plantation*. O campesinato livre era comportado no sistema de monocultura por ser aquele que alimentava seus trabalhadores, sendo interessante para esse próprio sistema agrícola.

É preciso destacar que mesmo havendo essa dependência tanto em monoculturas ou na manutenção de ambientes urbanos próximos, o que naqueles contextos explicavam a tolerância a essas outras formas de uso da terra, isso não significou que as comunidades não tenham enfrentado forte repressão e tentativas de aniquilamento. Haja vista que seu modo de produção inspirava o acesso livre à terra em áreas que não eram periféricas, o que se opunha diretamente ao método que pautava a grande propriedade, que logo procurava usar a força coercitiva para impedir a expansão desse modelo.

A partir desse contexto apresentado, interpreto o sistema de uso comum presente no território de Alcântara como construído pelas comunidades em um processo histórico decorrente do esfacelamento do modelo de *plantation* usado nos ciclos econômicos de algodão e cana-de-açúcar. Essa forma organizativa e produtiva no território aflora da decadência do processo explorador fundamentado na grande propriedade, na monocultura,

escravidão e trabalho compulsório por meio de dívidas (Coelho; Andrade, 2022). Essa circunstância envolveu situações em que os proprietários abandonaram, doaram formalmente ou entregaram suas terras para seus trabalhadores escravizados diante da decadência do sistema econômico da época (Almeida, 2008).

Nesse contexto de desarticulação econômica vivenciado em Alcântara, e aparente desinteresse de grandes explorações em incorporar na região agriculturas comerciais fundamentadas em novas relações de trabalho, permitiu atenuar os instrumentos repressivos que exploravam os trabalhadores. O que potencializou a oportunidade de formar um campesinato que aglutinava trabalhadores rurais que haviam vivido esse processo exploratório (Almeida, 2008).

As formas de lidar com a terra passam a ser diferentes quando da ausência do grande proprietário ou do enfraquecimento de seu poder. O campesinato, após o intenso regime de *plantation*, não recaiu em divisão de terra em segmentos individuais. Em vez disso, as formas organizativas dos quilombolas e outras camadas de trabalhadores explorados, fortaleceu a cooperação e estabeleceu normas que favorecessem o uso comum da terra e dos recursos naturais, numa espécie de biointeração (Santos, 2015). Esse tipo de organização se desenvolveu não apenas por uma necessidade de produção, considerando a necessidade de muitas mãos para abrir roçado e cuidar da plantação, mas por razões de proteção das comunidades e construção de uma política.

As formas de uso comum foram essenciais para fortalecer os vínculos dentro das comunidades de Alcântara, pois o compartilhamento e a troca de trabalho, a construção de estruturas para uso particular ou coletivo, a participação em cerimônias e a formação de laços de compadrio e vizinhança criaram uma coesão que viabilizou o acesso e o uso da terra (Almeida, 2008).

Os sistemas de uso comum tornaram-se essenciais para estreitar vínculos e forjar uma coesão capaz, de certo modo, de garantir o livre acesso à terra diante de outros grupos sociais mais poderosos e circunstancialmente afastados [...] Este passado de solidariedade e união íntima é narrado como “heróico” pelos seus atuais ocupantes, mais de um século depois, e também visto como confirmação de uma regra a ser observada para continuarem a manter seus domínios. Para além da representação idealizada, destaca-se que estabeleceram uma gestão econômica peculiar, ou seja, não necessariamente com base em princípios de igualdade, mas consoantes diferenciações internas e interesses nem sempre coincidentes de seus distintos segmentos (Almeida, 2009, p. 47).

Esse mesmo sistema estimulou a criação de instituições permanentes que conjuntamente trouxeram estabilidade a essas comunidades. Essa solidariedade é recordada pelas pessoas da comunidade como um ato de força ancestral que se dilui nas próprias

relações, seja na forma de se cumprimentar os mais velhos ou na manutenção de laços afetivos e de parentesco por afinidade. Esses comportamentos são maneiras de reafirmar as regras consensuais que permitem a continuidade do território através de suas práticas, e tais comportamentos não podem ser interpretadas por viés idealizado, pois existe uma administração econômica específica, que não se baseia apenas por noções de igualdade, mas por critérios internos e anseios que podem não agradar a todos as partes dentro de uma referida questão. O que os pode levar a muitos encontros para discussão do assunto que está sendo negociado.

A relação com esses agentes sociais, que detêm a autoridade da memória coletiva, requer maneiras estandardizadas de agir, que denotam respeito profundo aos anciãos, como saudar com deferência ou pedir a bênção. Expressam, de igual modo, formas de afinidade, compreendendo dezenas de afilhados e de conhecidos que guardam certa fidelidade à amizade recíproca entre seus antecessores, numa vasta rede de relações sociais evidenciando, também, que os povoados de Alcântara podem ser interpretados como se estruturando enquanto "entidades afetivas" (Prado, 1974:64) com hierarquias dadas pelo parentesco e pelo compadrio, como já chamava a atenção R. Prado, em observação etnográfica de 1972 (laudo antropológico V.1 p. 34).

É na contradição do próprio capitalismo que esse sistema de uso comum se constitui, pois enquanto para uma linha determinista de pensamento, essas organizações poderiam se extinguir com o avanço do capital. Mas, na realidade, persistem através de códigos elaborados pelo consenso e que consubstanciam instituições que lhes reforçam os laços construídos a partir de suas relações. Esses processos são o que, na análise de Almeida (2009) atribui ao escravizado alforriado uma condição de acampamento e ao camponês subjugado ao latifúndio o campesinato livre, segmentos camponeses que passaram a representar seus sistemas de uso comum com denominações que lhes pareciam particulares (Almeida (2009).

As formas de uso e apropriação da natureza são diferenciadas na vivência dos grupos que se autoafirmam enquanto povos e comunidades tradicionais, assim como seu modo de organização política. O uso comum do território segue orientações em que o proveito dos elementos naturais não pode ser controlado por um indivíduo ou determinado grupo de pessoas, como analisaram Almeida (2008) e Andrade (2008).

O sistema político baseado na coletividade e amizade pode ser interpretado como parte da democracia unitária, pois essas condições colocam as pessoas em respeito mútuo, uma situação em que pessoas não são postas em relação de superioridade ou inferioridade, existe uma relação de complementaridade que faz com que cada um traga ao contexto àquilo que o outro não possui (Mansbridge, 1983).

A identidade e a defesa do modo de vida estão profundamente ligadas ao território (Little, 2002), onde laços de solidariedade e ajuda mútua refletem regras construídas coletivamente sobre um espaço compartilhado. Os processos de territorialização delineiam terras de pertencimento coletivo, em que o uso dos recursos naturais na produção vai além da organização tradicional do grupo étnico, abrangendo também relações de parentesco, familiares e comunitárias. Pois são, ainda, consequência de redes de solidariedade reafirmadas diante de conflitos como aqueles que as comunidades de Alcântara têm enfrentado desde a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Por essa razão, a noção tradicional envolve, para além de laços afetivos e identidade coletiva, uma capacidade política de mobilização (Almeida, 2008).

Nessa ação política, que se baseia também em laços de amizade, a satisfação pode ser reduzida se algumas pessoas não conseguem acompanhar ou concordam com relutância. Nessa relação, o prazer da experiência coletiva é maior do que as preferências pessoais, tornando a satisfação de um, em alguma medida, o prazer do outro. O processo de votação na conjuntura dessas comunidades não é percebido como apropriado, pois resultaria em uma exclusão de uma minoria, em contrapartida, uma decisão por consenso inclui todos, e, ao mesmo tempo, reforça a unidade presente no grupo (Mansbridge, 1983).

Os modelos de organização e ação coletiva de comunidades tradicionais agregam às suas instituições elementos referentes a sua etnicidade, consciência e práticas ecológicas. Tais fatores questionam as formas organizativas e classificações jurídicas, políticas e administrativas, bem como, influenciam na forma de propor e encaminhar demandas que lhes são pertinentes (Shiraishi; Lima, 2021).

Nesse contexto de lutas pelo reconhecimento de seus direitos e da defesa de seu *jeito de viver*, as identidades coletivas se organizam em movimentos sociais. Essa maneira de se posicionar passa a permitir que comunidades tradicionais tenham uma expressividade política e estabeleçam critérios de representatividade nas formas de organização do Estado contemporâneo.

## 2. O OLHAR DA ANTROPOLOGIA SOBRE O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas, frequentemente tratadas como instrumentos técnicos e neutros de gestão, são, na perspectiva antropológica, fenômenos sociais, históricos e culturais profundamente imbricados em relações de poder (Arretche, 2003). Ainda segundo a autora, as Políticas públicas se referem ao "Estado em ação", tendo como objeto específico "o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica" (Arretche, 2003, p. 172). No entanto, a crítica antropológica vai além dessa instrumentalidade, ao questionar não apenas o que o Estado faz, mas como faz, para quem, com quais efeitos e sob quais disputas.

No Brasil as políticas públicas, são analisadas, segundo Marcus Melo (1999), em três momentos históricos: durante a década de 1960, focando no Estado como entidade monolítica e seu papel na sociedade; nas décadas de 1970 e 1980, sob influência de teorias estrangeiras, como as de Esping-Andersen, refinando análises comparativas com o Welfare State; e na pós-década de 1980, com ênfase na democratização, avaliação de políticas e no *modus operandi* do Estado, com discussões sobre cidadania e eficácia das ações estatais.

Sousa (2003) destaca que as políticas públicas devem ser entendidas como processos políticos, não apenas racionais e lineares, envolvendo atores sociais, redes de relações e conflitos de interesse. Propõe uma análise "de baixo para cima", focando nos implementadores e nos problemas que as políticas buscam resolver. Reis (2003), por sua vez, defende que as políticas públicas são práticas políticas permeadas por interesses, valores e normas, exigindo articulação entre análises institucionais e ações individuais dos atores envolvidos.

Para Antônio Carlos de Souza Lima e João Castro (2008), ampliam a noção de políticas públicas como "políticas governamentais", destacando que são "planos, ações e tecnologias de governo" que transcendem o Estado, envolvendo múltiplas organizações e agentes. Eles introduzem uma abordagem antropológica que desnaturaliza a ideia de "público" e analisa o Estado como um processo dinâmico e plural. Os autores apontam a necessidade de desnaturalizar o conceito de "público" e de compreender o Estado como uma construção dinâmica e plural, repleta de tensões internas e contradições. A antropologia, por muito tempo, manteve-se à margem do debate direto sobre o Estado e suas políticas, preferindo estudar os efeitos dessas políticas sobre povos indígenas, quilombolas e demais

populações marginalizadas, sem atentar, com igual rigor, para os modos como tais políticas eram formuladas, disputadas e operacionalizadas dentro das instituições.

A virada etnográfica, nesse campo, desloca o foco da política como intenção para a política como prática. Para Souza Lima e Castro (2015), às políticas públicas são como planos de ação governamental que visam guiar decisões e intervenções estatais, sendo analisadas como um campo interdisciplinar que engloba formulação, implementação e avaliação de programas estatais. Partindo de uma perspectiva antropológica, relatam que elas são frequentemente concebidas como instrumentos racionais de gestão, influenciados por teorias da administração pública e da ciência política.

Por outro lado, ressaltam que sua operacionalização envolve disputas de poder, contradições e efeitos não intencionais. Complementam que elas são comumente abordadas sob uma visão instrumentalista que as reduz a soluções técnicas para problemas sociais, deixando em segundo plano o entendimento de que elas igualmente são produtos de contextos históricos, culturais e políticos específicos. Ou seja, é na implementação, nos conflitos, nas resistências e nas interpretações locais que as políticas públicas ganham forma

Marcos Spiess (2016) relata que a antropologia no Brasil se dedicou prioritariamente ao estudo de grupos periféricos e minoritários, como populações indígenas, comunidades quilombolas e demais grupos historicamente excluídos nesse processo. O Estado e suas políticas eram vistos como entidades externas e monolíticas, nunca como objetos legítimos de investigação em si mesmos. Essa postura resultou na ausência de uma etnografia sistemática da administração pública ou dos processos de formulação de políticas. Os antropólogos limitavam-se a analisar os impactos das intervenções estatais nos grupos que estudavam, sem questionar como o próprio Estado operava internamente ou como se davam suas dinâmicas de poder.

Ainda segundo Spiess (2016), esse afastamento também foi marcado por tensões éticas e políticas. A antropologia frequentemente assumiu posturas reativas, seja denunciando injustiças cometidas pelo Estado, seja atuando como assessoria técnica para comunidades afetadas por políticas públicas. No entanto, essas intervenções raramente geraram reflexões críticas mais profundas sobre as estruturas de poder que moldavam tais políticas. Além disso, o campo dos estudos sobre políticas públicas foi dominado por outras disciplinas, como a Ciência Política e a Sociologia, relegando a antropologia a um papel secundário, quase como um "apêndice ilustrativo" de análises macrossociais.

Outro problema apontado por Spiess (2016) foi a falta de verticalidade teórica. Mesmo quando a antropologia aborda temas relacionados a políticas públicas, predominavam estudos de caso fragmentados, sem a construção de um arcabouço teórico próprio sobre o Estado ou a governança. Essa abordagem impediu que a disciplina desenvolvesse ferramentas analíticas específicas para compreender as políticas públicas em sua complexidade.

Esse problema terminaram por perpetuar uma visão simplista do Estado como um ator racional e neutro, ignorando suas dimensões culturais e as contradições inerentes ao seu funcionamento. Para superar essa lacuna, Spiess (2016) defende uma antropologia do Estado que investigue os processos de governança, a burocracia e os conflitos de poder que permeiam a formulação e implementação de políticas públicas. Tal postura restringiu a antropologia a uma posição reativa, muitas vezes como assessoria técnica ou militância aliada às comunidades, sem reflexões mais profundas sobre as engrenagens estatais.

Souza Lima e Castro (2015) igualmente reconhecem a esse distanciamento histórico entre a antropologia brasileira e os estudos sobre políticas públicas, embora destaquem que essa relação tem se transformado recentemente. Eles relatam que, tradicionalmente, a antropologia não considerava as políticas públicas como parte de seu "léxico tradicional". Eles atribuem esse afastamento à predominância de abordagens que viam o Estado como uma entidade monolítica e externa, em contraste com o interesse antropológico pela "alteridade" e por sociedades não ocidentais.

No entanto, argumentam que a partir dos anos 1980, mudanças teóricas como a incorporação das obras de Michel Foucault e Pierre Bourdieu e contextuais como a democratização e a profissionalização extra-universitária de antropólogos, permitiram uma aproximação crítica com o tema, permitem entender o Estado não como um ente fixo, mas como um conjunto de práticas, discursos, dispositivos e tecnologias de governo. Eles ressaltam que, embora os antropólogos tenham estudado os efeitos das políticas governamentais, faltou inicialmente uma análise do Estado como objeto etnográfico, ou seja, do "Estado em ação".

Essa lacuna começou a ser superada com o desenvolvimento de uma "antropologia do Estado" que investiga as políticas públicas como tecnologias de governo, enfatizando sua dimensão processual e cultural. Fábio Mura e Alexandra Silva (2016) definem política pública como um conjunto de ações e decisões estatais que, embora devessem ser guiadas por princípios constitucionais (como a garantia de direitos territoriais indígenas), são

frequentemente moldadas por pressões de grupos de interesse (como o agronegócio) e por uma lógica desenvolvimentista.

Explicam que, na prática, não se limitam a aplicar a lei de forma neutra, mas envolvem disputas de poder, judicialização, estratégias de dilação e até a revisão de critérios técnicos (como a desqualificação de laudos antropológicos). Na prática, podem tanto avançar quanto retroceder no reconhecimento de direitos, dependendo de forças políticas e econômicas em jogo.

Para Marco Schettino (2018), a inserção profissional dos antropólogos na esfera pública brasileira deve transcender a mera atuação em instituições governamentais, abrangendo um papel ativo na promoção de perspectivas culturais não hegemônicas e na defesa de direitos socioculturais, já que a esfera pública não se restringe à administração estatal, mas inclui instituições como o sistema educacional. O qual, embora frequentemente percebido como privado, é um pilar do poder estatal e da dominação social. Nesse contexto, considera que os antropólogos têm a responsabilidade de desafiar as estruturas dominantes, contribuindo para a descolonização do pensamento e a relativização de dicotomias como natureza e cultura ou vida material e espiritual .

Com respeito à atuação do antropólogo em si, esta deve se pautar pelo pluralismo jurídico e epistêmico, visando ampliar a participação de populações minorizadas nas decisões que afetam suas vidas. Isso inclui subsidiar licenciamentos ambientais, defender territórios étnicos e promover a repartição de benefícios em grandes empreendimentos. O papel da antropologia deve ser o de um agente de resistência.

Portanto, para Schettino (2018), o antropólogo deve ser consciente da importância do seu papel, mesmo que coadjuvante, de servir de amplificador para as vozes dessas comunidades sem substituí-las. Assim, ao emitir seus laudos, deve considerar que a legitimidade dos direitos desses grupos deriva mais de suas lutas políticas do que de argumentos científicos. Como propõe Schettino (2018), o antropólogo deve transcender a postura de mero observador e se comprometer com a defesa ativa dos direitos socioculturais das comunidades com as quais atua. Isso inclui desde a elaboração de pareceres técnicos e laudos até a participação crítica em processos de formulação e avaliação de políticas públicas, sempre com o cuidado ético de não substituir as vozes das comunidades, mas sim amplificá-las.

Isso permite inferir que as políticas públicas no âmbito dos povos quilombolas, para um resultado ótimo, precisam considerar a dimensão simbólica e as relações de poder imbricadas nessas políticas, especialmente onde as intervenções estatais frequentemente reproduzem assimetrias. Igualmente se faz necessário que a antropologia transcenda seu papel tradicional de "observadora dos excluídos" e que se engaje de forma mais crítica e profunda com as estruturas de poder que produzem e reproduzem as políticas públicas no Brasil. Essa abordagem permite entender como os saberes tradicionais, os modos de vida e as formas próprias de organização social interagem com (e muitas vezes resistem a) políticas estatais que tentam enquadrá-las em moldes homogêneos.

## **2.1 Análise Antropológica das Políticas Públicas Voltadas às Comunidades Quilombolas**

A abordagem antropológica das políticas públicas é de fundamental importância para comunidades quilombolas, pois permite uma melhor análise dessas políticas. Não somente como instrumentos técnicos, mas como processos culturais e políticos carregados de significados e assimetrias de poder.

Ao observar como essas políticas são formuladas, implementadas e apropriadas no cotidiano das comunidades, a antropologia revela as tensões entre os marcos legais e institucionais e a realidade concreta da sua aplicação. De um lado, evidencia os limites das políticas que desconsideram as especificidades culturais e os modos próprios de vida dos povos quilombolas, frequentemente submetidos a lógicas homogeneizantes e produtivistas. De outro, aponta o potencial de transformação dessas políticas quando construídas de forma participativa, reconhecendo os saberes locais e respeitando as formas autônomas de organização social.

No entanto, essa abordagem também enfrenta desafios, como a cooptação de antropólogos por agendas governamentais ou a dificuldade de traduzir conhecimentos etnográficos em ações concretas. Assim, a antropologia oferece um olhar crítico e contextualizado, essencial para políticas que respeitem a diversidade e enfrentam as estruturas de dominação (Souza Lima; Castro, 2015).

De acordo com Piero Leirner (2013), a antropologia brasileira não se dedicou a estudar o Estado ou suas políticas de forma sistemática, mas sim os efeitos dessas políticas nos grupos que eram objeto de estudo da disciplina. Essa perspectiva só mudou recentemente, com a

emergência de uma "Antropologia da política e do Estado", que busca compreender o Estado como um ente plural e as políticas públicas como tecnologias de governo.

Nesse contexto, as políticas públicas são vistas como campos de relações e interesses, o que permitiria uma análise mais profunda de como essas políticas são formuladas, implementadas e recebidas por grupos específicos, como os quilombolas. Neste sentido, poderia elucidar como as identidades e as relações sociais dos quilombolas são afetadas pelas intervenções estatais, ou como essas comunidades interpretam e negociam as políticas destinadas a elas.

Gerusa Fernandes (2022) percebe as políticas públicas para comunidades quilombolas como um avanço crucial, porém insuficiente, no reconhecimento dos direitos dessas comunidades, destacando que a Constituição de 1988, especialmente o Artigo 68 do ADCT e o Decreto nº 4.887/2003, representaram marcos legais importantes ao garantir o direito à terra e a titulação das terras ocupadas por quilombolas. Por consequência, entende essas medidas como reparações históricas necessárias após séculos de invisibilidade e exclusão social. Por outro lado, aponta que a efetivação dessas políticas enfrenta desafios significativos, como a lentidão nos processos de titulação, a omissão do Estado em alguns casos e a falta de adequação às especificidades culturais e territoriais das comunidades.

A instituição do Programa Brasil Quilombola (PBQ) teve como objetivo principal promover o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas no Brasil, garantindo os direitos fundamentais dessas comunidades, abrangendo dimensões como regularização fundiária, acesso a serviços básicos de saúde e educação, infraestrutura comunitária e inclusão produtiva, sempre respeitando as particularidades culturais desses grupos.

Ele se estruturou em quatro eixos centrais: acesso à terra, com foco na regularização fundiária e titulação de territórios; infraestrutura e qualidade de vida, contemplando saneamento básico e moradia adequada; inclusão produtiva, voltada ao fomento de atividades econômicas sustentáveis; e direitos e cidadania, englobando educação diferenciada e combate ao racismo. Além disso, o Programa se articula com outras políticas públicas, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), reforçando seu caráter intersetorial.

Ainda para Fernandes (2022), o PBQ apresenta aspectos positivos e negativos que merecem destaque. Por um lado, reconhece o valor histórico do programa como marco institucional que, pela primeira vez, oficializou políticas específicas para quilombolas no

âmbito federal, dando destaque a sua abordagem multisectorial, que integra diferentes dimensões do desenvolvimento comunitário, além de seu potencial reparador frente às desigualdades históricas herdadas do período pós-abolicionista. Contudo, apresenta limitações importantes na execução do programa como da morosidade nos processos de titulação territorial, frequentemente emperrados por entraves burocráticos e das dificuldades de fazer chegar os benefícios do programa às comunidades mais isoladas, que permanecem à margem das políticas públicas.

Já Mura & Silva (2018) observam que ocorreu um retrocesso no reconhecimento dos direitos indígenas no Brasil pós-Constituição de 1988, destacando a crescente judicialização e estagnação dos processos de demarcação. Após avanços iniciais, especialmente nos governos Collor e FHC, observam que houve um declínio acentuado nas homologações, com paralisação quase total durante os governos de Dilma Rousseff. Isso devido à estratégia utilizada pelos setores contrários a esse reconhecimento, incluindo uma deslegitimação da antropologia, da judicialização dos processos administrativos e da defesa do "marco temporal de 1988", restringindo direitos territoriais.

Por consequência, os conflitos fundiários se intensificaram, enquanto que as políticas públicas priorizavam o agronegócio em detrimento da pluralidade étnica, contrariando os princípios constitucionais de um Estado multicultural. Fernandes (2022) ainda chama atenção para o problema crônico da descontinuidade administrativa, comum às políticas sociais brasileiras, que fragiliza a consolidação de ações de longo prazo.

Embora reconheça que houve tanto um progresso jurídico como político no reconhecimento dos direitos indígenas, alerta para a necessidade de maior comprometimento do Estado e de políticas mais eficazes e inclusivas, que respeitem a identidade e os direitos fundamentais das comunidades quilombolas. Ela enfatiza a importância de programas como o Programa Brasil Quilombola (PBQ), que busca integrar ações em áreas como terra, infraestrutura, educação e saúde, mas critica sua implementação fragmentada e a dificuldade em alcançar todas as comunidades, especialmente as mais isoladas.

Schettino (2018) destaca as tentativas de inviabilizar o reconhecimento de terras indígenas e quilombolas como parte de um projeto político e econômico que prioriza interesses do mercado em detrimento de direitos socioculturais fundamentais, oferecendo como um exemplo emblemático a Proposta de Emenda Constitucional nº 215 (PEC 215). A qual intenciona transferir do Executivo para o Congresso Nacional a competência pela

demarcação dessas terras, inserindo um obstáculo político a processos já fragilizados. Essa medida, associada a outras iniciativas como o novo código de mineração e a flexibilização do licenciamento ambiental, revela uma estratégia sistemática para liberar territórios tradicionais à exploração econômica, ignorando tanto a garantia constitucional desses direitos quanto a diversidade cultural que representam.

Ao criticar essa lógica como parte de um "projeto civilizacional" etnocêntrico, no qual o Estado, hegemonizado pelo capital financeiro, atua como gestor de prioridades que marginalizam povos indígenas e quilombolas, Schettino (2018) defende a figura do antropólogo como um agente capaz de contestar tais narrativas, defendendo o pluralismo jurídico e a efetivação de direitos fundiários como resistência à dominação cultural e material imposta por essas políticas.

Entendemos que as políticas públicas para quilombolas e indígenas, embora representem avanços legais, enfrentam desafios como morosidade, descontinuidade e pressões econômicas que limitam sua efetividade. Por consequência, inferimos que iniciativas como a PEC 215 revelam tentativas de subordinar direitos territoriais a interesses do mercado, contrariando o reconhecimento constitucional dessas comunidades.

Neste contexto, percebemos que a antropologia destaca essa tensão, mostrando como as políticas podem tanto reforçar desigualdades quanto promover autonomia, dependendo de sua implementação. Igualmente compreendemos que o caminho para a justiça social exige superar lógicas homogeneizantes, garantindo que as ações do Estado respeitem a diversidade cultural e os projetos próprios dessas comunidades.

## 2.2 Da Escuta Ao Decreto: A Construção Coletiva Da Política Nacional De Gestão Territorial E Ambiental Quilombola (PNGTAQ)

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), pode ser considerada uma conquista das Comunidades Quilombolas presentes em todo o território nacional. A participação social para a construção dessa política teve como representação a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), questão fundamental para a garantia mínima de proteção das terras tradicionalmente ocupadas e também ao reconhecimento do modo de vida tradicional, incluindo a proteção ambiental e a governança dos territórios por meio das organizações ali existentes. De acordo com Santos, Melo e Bechelany (2024), descrevem que:

Da criação do grupo de trabalho para discutir o CAR<sup>12</sup> Até a publicação da PNGTAQ uma década se passou. Ao longo desse período, a CONAQ foi protagonista, mantendo o debate vivo e aperfeiçoando as ideias de uma política abrangente, que garantisse e promovesse as condições de vida para a sustentabilidade dos territórios e para o avanço na cidadania e bem viver quilombola (Santos; Melo; Bechelany, 2024, p. 03).

A participação social foi um passo fundamental, pois como argumenta Sueli Carneiro (2003), a participação de populações historicamente subalternizadas só se concretiza quando há a ruptura dos pactos implícitos de exclusão racial na formulação do Estado. Diante disso, a PNGTAQ trouxe essa possibilidade de iniciar um rompimento de exclusão racial ao se estruturar a partir do protagonismo quilombola.

Complementando a autora supracitada, Bispo (2020) destaca que a importância dos territórios para as Comunidades Quilombolas vai muito além da terra ocupada, mas tem um significado afetivo, organizado por laços ancestrais. Segundo Lorena Cabral (2010), há uma indissociação entre o território e o corpo, por serem espaços de existência, espiritualidade, cuidado e resistência. Dessa forma, se o corpo-território foi o primeiro espaço de colonização, este pode ser, também, o primeiro para emancipação.

Com isso, podemos dizer que a construção da PNGTAQ foi além da parte técnica, estando também associada ao respeito do modo de vida e da ancestralidade, vinculando esse processo político às lutas históricas em que o povo quilombola enfrentou no Brasil, não

---

<sup>12</sup> Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, criado pela Lei nº 12.651/2012. Pretende integrar informações ambientais das propriedades, como Áreas de Preservação Permanente (APP), Reservas Legais, áreas de vegetação nativa e áreas consolidadas. Sua inscrição é o primeiro passo para a regularização ambiental do imóvel, reunindo dados do responsável, documentos de posse e informações georreferenciadas do território.

somente hoje, mas na sua resistência contra o processo colonizador escravista. E, com isso, respeitando o que preconiza o Decreto nº 6.040/2007 em seu art.3º - II, no reconhecimento do território para comunidades tradicionais:

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (BRASIL, 2007, p. 1).

Ao longo do tempo, a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) atravessou diferentes conjunturas políticas. Um marco importante nesse percurso foi a promulgação do novo Código Florestal, por meio da Lei nº 12.651/2012, que substituiu a antiga legislação de 1965 (Lei nº 4.771/65). Essa mudança teve efeitos significativos sobre os povos e comunidades tradicionais, especialmente os quilombolas.

O novo Código Florestal introduziu o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como um instrumento obrigatório para a regularização ambiental dos imóveis rurais. No entanto, esse cadastro foi concebido com base na lógica da propriedade individual, não reconhecendo os territórios de uso coletivo e tradicionais, como os territórios quilombolas. Tal invisibilização institucional acentuou os conflitos fundiários e ambientais, e evidenciou a inadequação dos instrumentos legais para lidar com realidades territoriais diversas.

Em entrevista, Ronaldo dos Santos, quilombola da comunidade Campinho da Independência, em Paraty (RJ), e atual Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial, relembra os desafios enfrentados durante o período em que atuava na sociedade civil, como coordenador estadual da CONAQ, no processo de construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ):

Os principais desafios foram construir uma política do zero, uma vez que gestão territorial e ambiental nos quilombos é inerente a sua existência, mas na perspectiva do Estado Brasileiro, gestão territorial e ambiental quilombola era titulação do territorial, uma política de baixíssimo resultado ao longo de suas quase 4 décadas de implementação e elaboração do CAR, ação estimulada a partir do Código Florestal de 2012. Estamos falando exatamente da primeira metade da década de 2010 (Ronaldo dos Santos, Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, do MIR, entrevista individual).

A política ambiental brasileira, desde sua origem, tende a ver os grupos sociais que vivem em áreas protegidas ou ambientalmente sensíveis como entraves à conservação ou como ausências jurídicas a serem corrigidas. Ou seja, povos e comunidades tradicionais foram desconsiderados, seus modos próprios de vida e manejo da terra.

Nos anos iniciais das discussões sobre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Quilombos (PNGTAQ), o movimento ganhou força com as mobilizações em torno do Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado logo após a promulgação do novo Código Florestal. Em entrevista com Jacobson Luiz Ribeiro Rodrigues, da Coordenação-Geral do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais do Departamento de Gestão Socioambiental e Povos e Comunidades Tradicionais, da Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ele relatou que: “o Ministério do Meio Ambiente começou a se mobilizar para isso e, conversando com as populações tradicionais, principalmente com os quilombolas, percebemos que precisávamos discutir a gestão desses territórios”. Ele esclareceu, também, que “o Cadastro Ambiental Rural não é de regularização fundiária, ele é de regularização ambiental. Isso poderia ser uma faca de dois gumes para as populações tradicionais, especialmente para os segmentos que vivem de modo coletivo.”

Essa preocupação era fundamental. E Jacobson se perguntava: “como seria o cadastramento da terra rural, e como eles poderiam definir tudo isso, fazer o seu mapeamento, sem entender a dimensão do seu território e discutir a gestão territorial?”. O que, para ele, “trabalhar a gestão ambiental era uma forma de conseguir enxergar o território, mapear o território, e compreender a relação entre o acesso aos recursos naturais e o acesso à sua terra.”

Além disso, Jacobson alerta para os riscos do CAR autodeclaratório, que poderia “implodir o modo de vida coletivo”, uma vez que “se você não tem seu território definido, se ele está ameaçado o tempo todo, e agora com o Cadastro Ambiental Rural que é autodeclaratório, quem poderia autodeclarar isso?”. Por isso, reforça que “precisava discutir a gestão ambiental daquele território de modo coletivo, para reforçar essa ideia.”

Ele também justifica o papel das comunidades quilombolas na preservação ambiental, afirmando que “essas terras que vivem de modo coletivo, os povos quilombolas, são justamente os que preservam o meio ambiente, que conservam o meio ambiente, que têm historicamente uma relação de sobrevivência e uso dos recursos naturais.”

Assim, o debate inicial da PNGTAQ já incorporava a compreensão de que a gestão ambiental territorial coletiva é fundamental para garantir tanto a proteção do território quanto a continuidade dos modos de vida tradicionais das comunidades quilombolas.

Uma estratégia de unificação entre os segmentos de povos e comunidades tradicionais foi sugerida por Jacobson, o que fortaleceria politicamente o movimento quilombola: “Hoje eu vejo que o movimento deveria estar mais unificado com os outros segmentos de povos e comunidades tradicionais. Acho que isso daria mais força ainda aos quilombolas”. Ele menciona, por exemplo, as quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos e extrativistas, que compartilham muitas vezes os mesmos territórios ou modos de vida. “Está junto, é uma vida coletiva conjunta, sabe?”, observa. Para ele, essa articulação ampliada potencializaria o alcance das políticas públicas, sobretudo nas áreas de infraestrutura básica, como energia elétrica, moradia, educação e saúde: “Aumenta quando se potencializa a busca dessas conquistas [...] isso tudo é coisa que dá para unificar com os vários segmentos”.

Por fim, Jacobson aponta que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ainda representa um entrave à autonomia territorial das comunidades: “Eu acho que o Cadastro Ambiental Rural ainda é um entrave. Precisa discutir isso”. Ele observa que há uma iniciativa em curso para a criação de uma instrução normativa no âmbito do Conselho Nacional, e manifesta expectativa de que o CAR possa vir a ser, de fato, uma ferramenta de fortalecimento dos territórios: “Tomara que isso se fortaleça para poder garantir que o cadastramento rural vire uma ferramenta de fortalecimento dos territórios”.

É nesse contexto de exclusão e invisibilização que emerge a necessidade e os diálogos em torno da construção de uma política pública que responda a essas limitações. A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) surge, assim, como um instrumento que afirma o direito das comunidades quilombolas à autonomia, à sustentabilidade e à centralidade na gestão de seus próprios territórios. Mais do que uma política ambiental, a PNGTAQ representa o reconhecimento do protagonismo quilombola na defesa de seus modos de vida e no enfrentamento às desigualdades socioambientais históricas.

Isso fez com que as comunidades e organizações representativas quilombolas se organizassem a fim de criar mecanismos políticos que contemplassem as especificidades quilombolas. Os pesquisadores Santos, Melo e Bechelany (2024) destacam que:

Esse desafio criado pelo Novo Código Florestal foi o motivo para que o movimento quilombola provocasse instituições do governo, buscando uma instância onde se pudesse debater alternativas ao novo instrumento ambiental e seus impactos. É no âmbito dessas discussões que a gestão territorial e ambiental se coloca. Organizado um grupo para debater a questão, as discussões sobre GTAQ avançam e a discussão ganha autonomia em relação ao debate sobre o CAR, se desdobrando na produção de objetivos e diretrizes para uma política nacional voltada ao tema (Santos; Melo; Bechelany, 2024, p. 02).

Nos idos de 2013, quando se iniciam as primeiras articulações em torno da construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), já estavam consolidados importantes marcos legais que conferem respaldo aos direitos territoriais dos quilombolas. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, enquanto o Decreto nº 4.887/2003 regulamenta o processo de titulação desses territórios, reconhecendo a especificidade coletiva e histórica da ocupação quilombola.

Além disso, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, constitui um instrumento jurídico central para os povos e comunidades tradicionais. Ela garante o direito à consulta livre, prévia e informada sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente, bem como o direito à participação na definição de prioridades de desenvolvimento e o reconhecimento de suas instituições sociais, culturais e políticas. Cabe ao Estado brasileiro a responsabilidade direta por sua implementação, o que reforça a legitimidade das reivindicações quilombolas por políticas específicas de gestão territorial.

Embora à época ainda não existisse o Decreto nº 11.447/2023, que institui a PNGTAQ no ordenamento jurídico brasileiro, as comunidades quilombolas já sinalizavam a urgência de uma política pública que reconhecesse sua centralidade enquanto sujeitos de direitos territoriais e ambientais.

Ao refletir sobre a interface entre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Quilombos (PNGTAQ) e outras agendas estratégicas, como mudanças climáticas, justiça ambiental e a proteção da sociobiodiversidade, Jacobson Luiz Ribeiro Rodrigues avalia que a política possui grande potencial integrador e transformador. Segundo ele, “*a PNGTAQ foi uma das grandes vitórias do movimento*”, e sua efetivação pode se articular de maneira decisiva a essas pautas mais amplas.

Para Jacobson, uma das virtudes da PNGTAQ está na sua capacidade de reconhecer e fortalecer diferentes instrumentos de gestão territorial já desenvolvidos pelas comunidades, que vão muito além dos planos formais. *“A gente percebeu que existem vários instrumentos de gestão do território, não precisaria ser um plano de gestão local, sabe? Tem os protocolos, tem vários outros instrumentos, plano de manejo, os de vida...”*, explica. Essa diversidade metodológica, ancorada nos modos de vida tradicionais, oferece caminhos concretos para a implementação de políticas de adaptação climática, conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais.

## 2.3 Processo de Construção Da PNGTAQ

A construção da PNGTAQ se deu por um processo que levou mais de uma década, marcado por avanços, interrupções e retomadas, revelando não apenas as dificuldades administrativas e logísticas que envolvem a formulação de políticas públicas no Brasil, mas, sobretudo, as tensões políticas e os conflitos de interesses que atravessam as disputas por terra, território, reconhecimento e poder.

Desde o início das discussões, que a construção de uma política de gestão territorial voltada especificamente para os quilombolas representava mais do que uma medida técnica de ordenamento territorial. Tratava-se de um projeto político que confrontava diretamente os fundamentos históricos da estrutura fundiária brasileira, ainda profundamente marcada pelo racismo estrutural e pela negação dos direitos territoriais das populações negras rurais.

Os interesses políticos em jogo envolveram, de um lado, os movimentos sociais quilombolas e seus aliados, como a academia, de órgãos públicos e da sociedade civil organizada, que lutavam pela consolidação de uma política construída desde os territórios, com protagonismo das comunidades, reconhecendo seus modos próprios de vida, organização e relação com o ambiente. De outro lado, havia resistências internas no governo e pressões externas de setores que historicamente lucram com a invisibilização e a precarização dos direitos quilombolas, como representantes do agronegócio, do latifúndio, da mineração e de setores militares, especialmente em áreas de interesse estratégico da União, como no caso de Alcântara.

Tais interesses muitas vezes se traduziram em disputas burocráticas dentro da máquina estatal, como as mudanças de ministérios responsáveis, cortes de orçamento, ausência de

servidores capacitados para lidar com a temática quilombola, e descontinuidade de programas. Além disso, períodos de maior instabilidade política no país, como as trocas de governo, processos de impeachment e mudanças de orientação ideológica na gestão federal, provocaram desarticulações e adiamentos na implementação da PNGTAQ, que dependia do comprometimento interinstitucional de órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, SEPPIR, INCRA, Fundação Palmares, ICMBio, SFB e outros.

Do ponto de vista antropológico, o embate em torno da PNGTAQ revela a dimensão simbólica e material do território quilombola: não se trata apenas de delimitar um espaço físico, mas de reconhecer modos de existência, cosmologias e sistemas de gestão baseados na ancestralidade, na oralidade e na coletividade.

A CONAQ, como principal organização representativa do movimento quilombola, desempenhou um papel fundamental na sustentação desse processo, mesmo diante de inúmeras adversidades. Sua atuação foi marcada por uma militância que articula saberes locais e estratégias institucionais, conseguindo manter vivo o debate sobre a PNGTAQ e pressionar por sua retomada em diferentes momentos de retrocesso. É importante frisar que a presença constante da CONAQ nos espaços de formulação da política não foi apenas uma representação simbólica, mas uma ocupação política de um campo historicamente excludente.

Trata-se da afirmação de sujeitos quilombolas como protagonistas de sua própria política pública, reivindicando não apenas reconhecimento formal, mas também o direito de definir, a partir de seus modos de vida, os rumos da gestão territorial e ambiental de seus territórios.

Nesse processo, como relata Sandra Braga, coordenadora executiva da CONAQ e liderança do Quilombo Mesquita (GO), a construção da política foi resultado de uma mobilização histórica:

A gente começou essa discussão lá em 2013, porque era urgente construir uma política que fosse pensada a partir dos nossos territórios, com a nossa lógica. Não dá pra falar de meio ambiente sem reconhecer a nossa presença ancestral na terra (Sandra Braga, Coordenadora CONAQ, entrevista individual).

Durante o período de paralisação entre 2018 e 2022, a resistência quilombola não cessou. Mesmo sem apoio institucional, a CONAQ manteve ativa a discussão, realizando oficinas e experiências-piloto nos territórios, como destaca Sandra:

Mesmo sem apoio do governo, a CONAQ não deixou a PNGTAQ morrer. A gente sabia que essa política é estratégica pra garantir o direito ao território. Mantivemos viva a esperança e a mobilização (Sandra Braga, Coordenadora CONAQ, entrevista individual).

Essa fala evidencia não apenas o papel central da CONAQ na formulação da política, mas também o sentido coletivo, ancestral e político que a PNGTAQ carrega para os povos quilombolas do Brasil.

Assim, a PNGTAQ não nasce de forma puramente neutra, nem técnica, mas como resultado de uma luta coletiva por reconhecimento e reparação, que desestabiliza interesses consolidados e obriga o Estado a dialogar com formas outras de pensar e gerir o território. Os interesses políticos que atravessaram sua construção são, portanto, expressão de uma disputa muito mais ampla: entre um projeto de sociedade plural, com justiça social e ambiental, e uma lógica colonial ainda presente nas estruturas do poder e da propriedade no Brasil.

Quando perguntado sobre os principais entraves institucionais enfrentados no processo de construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Quilombos (PNGTAQ), Jacobson Luiz Ribeiro Rodrigues, da Coordenação-Geral do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais do Ministério do Meio Ambiente, destacou a importância da atuação do movimento quilombola e da necessidade de ampliar sua incidência nacional:

A gente tinha já desde o começo, é claro, a participação da CONAQ, a liderança nacional dos quilombolas. Mas era uma participação ainda muito em torno da coordenação nacional. Essa percepção, essa compreensão, precisaria crescer e se fortalecer dentro dessa coordenação nacional para poder expandir para todos os territórios, para todas as comunidades [...] quando se discute quilombola, é nacionalmente, não é pontual, não é numa região, não é num estado, mas é esparramado pelo país inteiro". Por isso, era necessário que o movimento construísse um instrumento de gestão, uma política de gestão territorial e ambiental (Jacobson Rodrigues, Coordenador MMA, entrevista individual).

Foi a partir dessa constatação que se iniciaram as oficinas regionais, cujo objetivo era formar e informar as lideranças sobre o processo da PNGTAQ. "Eram oficinas de formação e informação, nem eram oficinas ainda para tomar decisões", explicou. A metodologia adotada tinha como foco a escuta ativa e o fortalecimento da base do movimento: "o que a gente achava importante foi ter o máximo do país para poder conversar com as populações quilombolas, com as comunidades quilombolas, conhecer as comunidades quilombolas, formar e informar as comunidades quilombolas para que elas puxassem para si essa reivindicação, essa demanda".

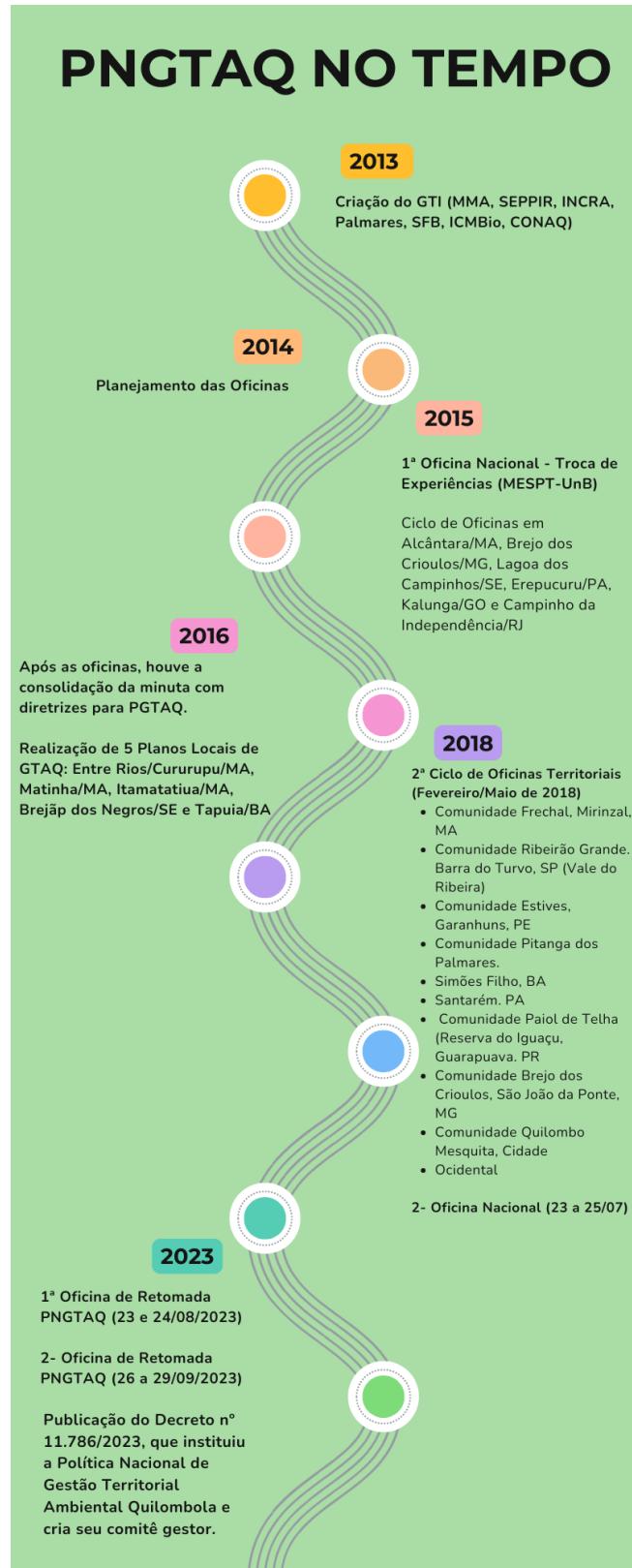
Essa mobilização foi fundamental para garantir a continuidade da política mesmo em contextos adversos. Jacobson Luiz Ribeiro Rodrigues relatou que:

Logo depois do golpe contra Dilma, o governo Temer e depois principalmente o governo Bolsonaro boicotaram esse movimento, essa ação, mas quem segurou tudo foi a CONAQ liderando um movimento já nacional que reivindicava a construção dessa política nacional". No governo Bolsonaro, o Ministério do Ambiente não pôde discutir isso, mas o debate continuou justamente por estar sendo encabeçado pelo movimento social (Jacobson Rodrigues, Coordenador MMA, entrevista individual).

Outro entrave estava relacionado à limitação da política dentro do escopo do Ministério do Meio Ambiente. "Precisava fazer com que essa movimentação extrapolasse o Ministério do Ambiente", afirma. Ainda que naquele momento já houvesse apoio de órgãos como o MDS, SEPPIR, INCRA e MDA, era necessário ampliar a articulação interministerial. Essa articulação se concretizou nos anos seguintes, refletida na construção de programas mais amplos, como o Aquilomba Brasil.

Diante disso, a construção da política teve início oficialmente em 2013, com a realização de oficinas voltadas à construção participativa. O Relatório Técnico (2023) do MIR, sobre a PNGTAQ, propõe uma interessante linha do tempo:

Figura 7 - Linha do Tempo PNGTAQ



Fonte: Relatório Técnico PNGTAQ (MIR), 2023. Elaboração própria

Nessa etapa inicial de 2013, o Governo Federal, representado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), naquela época vinculada à Presidência da República, promoveu oficinas territoriais em comunidades quilombolas de diversos estados brasileiros.

O objetivo principal dessas oficinas foi levantar as demandas relacionadas à gestão territorial e ambiental nesses territórios. Como resultado desse primeiro momento, foi elaborado um diagnóstico participativo, que serviu de base para a formulação da política. Além disso, foram produzidos relatórios regionais que retrataram a realidade vivida pelas comunidades quilombolas em várias partes do país, evidenciando as dificuldades enfrentadas, como o avanço do agronegócio, a contaminação por agrotóxicos e a ausência de políticas públicas específicas para esses territórios.

No período compreendido entre 2016 e 2017, foi realizada a construção da minuta da Política, embasada nas oficinas realizadas e do relatório gerado. Entretanto, o período político não foi de favorecimento devido ao golpe político e sucessivo *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Este fato gerou uma descontinuidade institucional e demandou uma maior articulação por partes das comunidades quilombolas, dos aliados e dos estados para a política ser formalizada.

Em 2017, por meio da Portaria Interministerial nº 08, criou-se o Comitê Gestor da PNGTAQ, em que trouxe em sua composição a presença de diferentes instâncias governamentais, tais como: Incra, ICMBio, MMA, Funai, Ibama, SPU e organizações técnicas. As quais tinham por objetivo realizar o acompanhamento, implementação e, principalmente, articular ações que fortalecessem o diálogo entre os entes públicos e as comunidades quilombolas.

Entretanto, a descontinuidade institucional e as ameaças da construção da política social se fizeram presente com a chegada do governo bolsonarista, marcada pelo rompimento das políticas sociais voltadas principalmente para os Povos Indígenas e para os Povos e Comunidades Tradicionais. Só para se ter uma ideia, em pesquisa realizada pela instituição Achados e Pedidos, intitulado “Direito à terra quilombola em risco: Reconhecimento de territórios tem baixa histórica no governo Bolsonaro”, destaca que ocorreram somente três (03) titulações entre 2019 e 2021:

Os picos de titulações no período de 2004 a 2020 foram observados em 2014 e 2015, durante o governo de Dilma Rousseff: foram 7 em cada ano, entre integrais e parciais. Os menores números do período são observados nos dois últimos anos - os primeiros do governo Jair Bolsonaro - com duas e uma titulação, respectivamente. Esta última se refere ao Quilombo Rio dos Macacos (BA), encerrando uma disputa de mais de 40 anos com a Marinha (ACHADOS E PEDIDOS, 2021, p.14).

Mesmo nos momentos de maior desmonte das políticas públicas voltadas às comunidades tradicionais, especialmente entre 2018 e 2022, o processo de construção da PNGTAQ não se extinguiu. Ainda que os espaços formais de participação tenham sido desativados e a institucionalidade tenha recuado de forma significativa, o grupo de trabalho seguiu mobilizado em diferentes frentes. Com o protagonismo da CONAQ e em articulação com organizações parceiras, em especial universidades públicas e redes de pesquisadores comprometidos com a causa quilombola, foram realizadas reuniões autoconvocadas, construídos documentos técnicos e promovidas ações estratégicas nos territórios.

Essa atuação fora do aparato estatal foi essencial para a continuidade da agenda, e demonstra que o fazer político quilombola não depende exclusivamente da institucionalidade, mas nasce da relação orgânica e contínua com os territórios e com o compromisso coletivo de proteção e afirmação dos modos de vida quilombolas. Pois como destacou Jacobson Rodrigues, servidor do Ministério do Meio Ambiente:

No período de estagnação, eu como servidor tive problemas, não tinha essa agenda dentro do Ministério. Era proibido mesmo falar sobre quilombola, sobre gestão territorial. Não tinha mais essa agenda, não tinha a secretaria que coordenou o processo anterior, que era a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, da SEDR [...] quem garantiu o processo, a continuidade do debate, a expansão do debate, foi a CONAQ, a liderança da CONAQ, com apoio de assessorias, como o Instituto Socioambiental, e outras assessorias de organizações não governamentais, mas principalmente o ISA (Jacobson Rodrigues, Coordenador MMA, entrevista individual).

Essa permanência do debate, mesmo sem respaldo institucional, evidencia a força do movimento quilombola e sua capacidade de articular resistências e construir políticas desde a base, reafirmando a PNGTAQ como resultado de uma luta coletiva de longa duração, ancorada na territorialidade e na autodeterminação das comunidades.

É nesse contexto que a fala de Sandra Braga, liderança da CONAQ, ganha densidade e nos convida à escuta atenta. Em suas palavras:

A gente teve muitos desafios. Primeiro, a demora na construção da política. Depois, a paralisação em 2018, com o fim da participação social nos espaços do governo. Foi um retrocesso grande. Mas mesmo com tudo isso, a CONAQ não deixou a pauta morrer. Fizemos oficinas nos territórios, experiências-piloto e mantivemos o debate vivo em todos os espaços possíveis. Essa resistência foi fundamental para

amadurecer a proposta e garantir que ela voltasse à agenda nacional (Sandra Braga, Coordenadora CONAQ, entrevista individual).

E na perspectiva de Ronaldo dos Santos, Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, a paralisação das políticas veio de um contexto maior:

A política ficou paralisada exatamente no momento em que o país paralisou, de 2018 a 2022, então alguns debates foram feitos no sentido de garantir que a agenda não morresse, mas haviam outras prioridades naquele momento como sobreviver frente a pandemia, defender a democracia, lutar pra garantir o mínimo de regularização fundiária. Sabíamos que essa era uma agenda inovadora demais pro momento político que atravessávamos (Ronaldo dos Santos, Secretário MIR, entrevista individual).

Essas falas são, ao mesmo tempo, diagnóstico e testemunho. A partir delas, compreendemos que, embora o Estado tenha se ausentado, o movimento não parou. O processo político se deslocou do centro para as margens. Nos quilombos, nas oficinas realizadas com as comunidades, nos encontros de base e nas formações populares, a PNGTAQ foi se refinando como projeto coletivo de futuro, alimentado pela experiência concreta dos povos quilombolas sobre seus modos de vida, seus territórios e seus direitos.

Essa continuidade, sustentada sem recursos públicos e muitas vezes sem visibilidade, é o que permite pensar a política para além dos mandatos de governo. Quando Sandra afirma que “a política só voltou porque a gente não deixou ela morrer” e que “a CONAQ segurou essa construção na mão, mesmo quando parecia que tudo ia parar”, ela nos fala sobre outra temporalidade da política, uma temporalidade, com a coletividade e com a urgência da existência quilombola.

O ano de 2023 marcou uma mudança significativa na política racial brasileira com a posse do Presidente Lula. Entre as ações do novo governo, destacou-se a criação inédita do Ministério da Igualdade Racial (MIR), uma conquista simbólica e concreta para a população negra, que há décadas reivindica reconhecimento, reparação e protagonismo nas políticas públicas.

Essa conquista, no entanto, não emerge do nada. É resultado de um processo histórico de mobilização de diversos segmentos do movimento negro, entre os quais se destacam os quilombolas, cuja luta por território, dignidade e pertencimento sempre esteve no centro da disputa por uma democracia racial efetiva. Desde a criação da SEPPIR em 2003, a pauta racial teve momentos de avanço e de retrocesso, passando por diferentes arranjos

institucionais e períodos de enfraquecimento. A SEPPIR chegou a ser vinculada diretamente à Presidência da República, depois ao Ministério dos Direitos Humanos, e mais tarde absorvida por estruturas maiores, o que comprometeu sua autonomia e capacidade de ação.

A criação do MIR em 2023, portanto, pode ser compreendida como um marco político-institucional de retorno e reinvenção das políticas de igualdade racial no país. O Ministério surge como uma tentativa de responder às críticas acumuladas ao longo de décadas, sobretudo no que diz respeito à ausência histórica de protagonismo dos povos quilombolas na formulação e implementação de políticas que incidem diretamente sobre suas vidas e territórios. Nesse novo arranjo institucional, destaca-se a criação da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, uma estrutura fundamental para assegurar que a diversidade interna dos povos negros seja reconhecida e que suas especificidades culturais, territoriais e políticas sejam contempladas de forma qualificada nas ações do Governo Federal.

Quando questionado sobre as transformações nos desafios enfrentados após sua entrada no governo, Ronaldo dos Santos destaca que a principal mudança foi o reconhecimento da Gestão Territorial e Ambiental Quilombola como uma prioridade na agenda de igualdade racial. Passando a ter uma forte interseção com a pauta climática, que atualmente ocupa grande relevância no cenário nacional e internacional. Segundo ele, “hoje a política está de pé, mas o maior desafio no momento é garantir o orçamento necessário para sua efetivação”.

Ronaldo enfatiza que o objetivo não se limita à elaboração dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, mas está diretamente vinculado à sua implementação efetiva, uma vez que é essa execução que assegura o fortalecimento dos territórios quilombolas e a consolidação de sua gestão territorial e ambiental. Entretanto, ele reconhece que a implementação desses planos depende diretamente da disponibilidade orçamentária.

Como afirma Sandra Braga, Coordenadora da CONAQ, a retomada da política em 2023 foi interpretada como uma conquista coletiva, fruto da resistência organizada dos quilombos:

Quando retomamos a PNGTAQ em 2023, foi um recomeço com gosto de vitória. A política voltou pra mão do povo quilombola. Não estamos mais só

sendo consultados: agora somos parte da construção (Sandra Braga, Coordenadora CONAQ, entrevista individual).

A fala de Sandra Braga evidencia uma mudança de paradigmas onde os quilombolas não reivindicam apenas o direito de serem ouvidos, mas exigem e protagonizam a construção das políticas que os envolvem. Isso desloca a centralidade das ações governamentais para uma lógica de governança compartilhada, na qual o Estado deixa de ser o único formulador e passa a reconhecer os sujeitos políticos dos territórios como agentes ativos na produção das políticas públicas.

Junto a isso, o fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) reafirmou o compromisso do governo federal com uma agenda ambiental que integra justiça climática e justiça racial, reconhecendo os territórios quilombolas como sujeitos estratégicos na conservação da sociobiodiversidade. Nesse contexto, a retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Territórios Quilombolas (PNGTAQ) foi impulsionada. No âmbito da Estratégia Aquilomba Brasil, foi criado um Grupo de Trabalho específico para a retomada da PNGTAQ, conforme disposto no Artigo 1º da Resolução nº 1 do Comitê Gestor da Estratégia Aquilomba Brasil, de 18 de abril de 2023. Essa resolução institui a reativação do Comitê Gestor da PNGTAQ e designou a responsabilidade compartilhada entre cinco órgãos centrais: o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

Reuniões ordinárias voltaram a ser convocadas, com ampla mobilização dos atores envolvidos, marcando o início do processo de retomada da PNGTAQ. Essa retomada não foi somente administrativa, mas representou o reconhecimento dos territórios quilombolas como espaços vivos, de resistência, cultura e sustentabilidade.

Em 2023, as condições para desenvolver a PNGTAQ foram potencializadas por meio da criação de uma secretaria nacional voltada à população quilombola, além de povos e comunidades de matriz africana, povos de terreiro e ciganos, na estrutura do MIR. Da mesma maneira, o MDA e MMA retomaram orçamento e políticas para essa população. A CONAQ, no entanto, não interrompeu as discussões a respeito da GTAQ durante este período, e pôde amadurecer a proposta e o diálogo com as comunidades (Santos; Melo; Bechelany, 2024).

Neste mesmo período, diversos ministérios fizeram a retomada do Programa para Promoção de Políticas para a População Quilombola, sendo renomeada de Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto nº 11.447/2024, onde garante a retomada da PNGTAQ, em especial o MIR, MMA e MDA, além de outras instâncias como Incra, Fundação Palmares e CONAQ. Essa retomada, materializada por meio de um comitê, trouxe inovações para a luta, tais como: (i) o papel das mulheres e das jovens quilombolas na gestão territorial, (ii) a necessidade de fortalecimento quanto ao monitoramento das violações territoriais via tecnologias sociais e (iii) a gestão quilombola frente às mudanças climáticas.

Conforme argumentam Santos, Melo e Bechelany (2024), a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) foi influenciada por dois vetores centrais. O primeiro diz respeito ao crescente debate em torno das mudanças climáticas e seus desdobramentos nos territórios tradicionais, especialmente no que tange aos desafios de adaptação e à urgente definição de políticas climáticas que reconheçam e atendam às especificidades das comunidades quilombolas.

O segundo vetor relaciona-se à consolidação do movimento quilombola como sujeito político coletivo, cuja capacidade organizativa, articulação em rede e reconhecimento institucional em âmbito nacional foram determinantes para o avanço das pautas em torno da política. O protagonismo do movimento e sua inserção estratégica nos espaços decisórios configuram elementos estruturantes não apenas para a formulação da PNGTAQ, mas para o próprio repositionamento das comunidades quilombolas nas disputas por reconhecimento, justiça ambiental e direitos territoriais.” Para os referidos autores:

Esses dois aspectos se cruzam na consecução da PNGTAQ. A política foi construída pelos quilombolas organizados, que lograram colocar sua demanda e construir os caminhos para sua construção na sua relação, raramente em pé de igualdade, com os agentes e instituições estatais. Essa demanda se articula ao contexto climático para entrar na agenda política acionando sua dimensão ambiental, visando promover a conservação das ecologias locais dos quilombos. Nesse sentido, a perspectiva de reconhecimento da ecologia quilombola encontra-se com um contexto social e político. Temos assim uma configuração que é dada tanto pelas estruturas institucionais de retomada dos processos democráticos no país – com participação social e políticas sociais –, quanto pelos elementos que poderíamos considerar “externos” e que permeiam a sociedade: o amadurecimento do movimento social quilombola organizado e a centralidade da pauta climática (*Idem*. p. 04).

A reunião resultou no documento-base e na realização de duas oficinas, ambas com a participação de representações quilombolas. No segundo semestre de 2023, foi assinado o Decreto nº 11.786/2023, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial Ambiental Quilombola e cria seu comitê gestor. No entanto, observa-se uma defasagem entre a criação

normativa e a operacionalização efetiva do Comitê, cuja primeira reunião só veio a ocorrer em fevereiro de 2024. Tal hiato evidencia as tensões entre os ritmos institucionais do Estado e as urgências vividas nos territórios, refletindo os desafios históricos de implementação de políticas públicas voltadas às populações quilombolas.

Figura 8 - Posse efetiva do comitê gestor da PNGTAQ 2025



Fonte: Jaqueline Palheta Batista, colaboradora do MIR, 2025.

O caminho percorrido para a construção da Política demonstra a forma que políticas públicas, quando elaboradas e construídas com a participação social, apresentam avanços, recuos e resistência, sendo, então, reinventadas (Tatagiba; Teixeira, 2016).

Para além disso, a presença do Comitê Gestor apresenta a autonomia da política quilombola tanto na sua formulação, como em seus meios de controle e monitoramento das políticas, respeitado o território e o modo de vida tradicional. No que diz respeito ao Decreto nº 11.786/2023, ele organiza a PNGTAQ em cinco eixos:

1. Integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental: envolve estratégias para a manutenção de áreas de vegetação nativa, combate a invasões e fortalecimento da autodefesa territorial.
2. Produção sustentável, geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional: destaque para práticas agroecológicas e acesso a programas como o PAA e o PNAE.

3. Ancestralidade, identidade e patrimônio cultural: foca na valorização dos saberes tradicionais, espiritualidades e expressões culturais.
4. Educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental: incentiva a formação técnica de jovens quilombolas.
5. Organização social para a gestão territorial e ambiental: envolve fortalecimento de associações, fóruns e redes de governança quilombola.

Um ponto destaque nessa política está na governança compartilhada, na qual a paridade de representação entre governo e movimento quilombola, representa uma tentativa concreta de subverter o que Carneiro (2003) denominou de lógica da negação do outro como sujeito político. Neste caso, o Comitê Gestor torna-se, portanto, mais do que um órgão técnico, e este local torna-se um espaço onde os saberes ancestrais ganham voz institucional e projetam alternativas à tecnocracia dominante.

Entretanto, a defasagem temporal entre a publicação do Decreto nº 11.786/2023, que institui a PNGTAQ e criou seu Comitê Gestor, e a efetivação da posse dos seus membros, ocorrida apenas em fevereiro de 2025, revela os limites e contradições da atuação estatal frente às urgências dos territórios quilombolas. Essa latência institucional, de mais de um ano, reforça uma assimetria estrutural: a lentidão burocrática na operacionalização de políticas dirigidas a sujeitos historicamente subalternizados. Ainda que o evento de posse, realizado no Ministério da Igualdade Racial, tenha reunido lideranças quilombolas, representantes de diferentes ministérios, sociedade civil e organismos internacionais, simbolizando um marco na consolidação da PNGTAQ, o tempo necessário até sua instalação concreta exige ser lido criticamente. Ele ilustra como os dispositivos de reconhecimento formal nem sempre se traduzem em efetividade política e institucional, especialmente quando colocados à prova nos processos de implementação das políticas públicas quilombolas.

Figura 9 - Posse do Comitê Gestor da PNGTAQ



Fonte: Jaqueline Palheta Batista, colaboradora do MIR, 2025.

Ainda é importante destacar que o Comitê Gestor da PNGTAQ possui atribuições definidas nos artigos 16 e 29 do Decreto nº 11.786/2023, entre as quais estão o planejamento, a coordenação e a proposição de programas, ações e recursos voltados à efetivação da política.

Durante a reunião de instalação do comitê, lideranças quilombolas enfatizaram que a PNGTAQ deve ser compreendida não apenas como um instrumento técnico de gestão, mas como uma política de proteção da vida, de enfrentamento ao racismo ambiental, de promoção da geração de renda e de salvaguarda dos modos de vida tradicionais. Nesse encontro, foram também apresentados os principais mecanismos de financiamento disponíveis para viabilizar a política.

Entre eles, destaca-se a Iniciativa Naturezas Quilombolas, principal investimento do Governo Federal para implementação da PNGTAQ até o momento, com R\$33 milhões aportados pelo Fundo Amazônia. A iniciativa é fruto de uma parceria entre o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o BNDES, com a colaboração do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Seu foco é o financiamento direto de projetos voltados à elaboração e implementação dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ)

nos territórios da Amazônia Legal. Trata-se de um programa pioneiro que une justiça climática, proteção ambiental e valorização dos modos de vida quilombolas.

Além disso, foi destacada a parceria com o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), um mecanismo jurídico-financeiro vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, criado pela Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pela Lei nº 9.008/1995 para reparar danos a direitos coletivos e promover políticas públicas estruturantes. Por meio do projeto “Gestão Territorial e Ambiental Quilombola: promovendo justiça climática e igualdade racial”, o FDD destinou R\$20 milhões, a serem executados ao longo de dois anos, com foco em 20 territórios quilombolas de diferentes regiões do país. Esse recurso busca apoiar não apenas a elaboração dos PGTAQs, mas ações concretas voltadas à sua execução, com ênfase na justiça climática e na equidade racial.

As discussões durante a instalação do comitê também abordaram a importância de racionalizar os gastos públicos e garantir que os recursos não se limitem à fase de planejamento, mas assegurem a implementação efetiva dos planos nos territórios. Esse ponto foi especialmente enfatizado pelas lideranças presentes, que reafirmaram a urgência de que a PNGTAQ avance para além do papel, com efeitos concretos na vida das comunidades quilombolas.

## 2.4 Caminhos a Participação: Atores, Espaços e Estratégias

Como retratado, houve forte resistência para que se chegasse a consumação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ). Aliado a isso está um processo em que a participação ativa e política das comunidades quilombolas, com destaque da CONAQ, foram fundamentais, e isso reflete tanto no decreto quanto na criação do Comitê Gestor da PNGTAQ (CG PNGTAQ). O qual formaliza institucionalmente um processo que já era participativo desde seu início, em 2013, e revela as múltiplas estratégias, espaços e sujeitos políticos que atuaram para consolidar a política como instrumento de defesa do território, da ancestralidade e do modo de vida tradicional quilombola.

Neste processo de construção, há um conjunto de atores, com protagonismo quilombola, numa articulação interinstitucional de fundamental importância para a instalação de CG PNGTAQ em 2025, no qual envolveram as seguintes instituições: (i) Movimento

quilombola organizado, com destaque para a CONAQ e suas lideranças regionais e locais, que atuaram tanto na mobilização territorial quanto na proposição técnica da política; (ii) Órgãos do governo federal, como o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o INCRA; (iii) Organismos internacionais e ONGs aliadas, como a *Rights and Resources Initiative (RRI)* e a *Community Land Rights and Conservation Finance Initiative (CLARIF)*, que apoiaram a elaboração de planos locais em 17 territórios; (iv) Universidades públicas, como a UFRB, que participa da construção de diretrizes metodológicas para os PGTAQs (Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola).

É nesse arranjo interinstitucional que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) conceituam como “arranjos híbridos de governança”. No qual o Estado e a sociedade civil atuam em conjunto visando a construção de uma agenda de políticas públicas, ainda que haja tensão e/ou disputas entre os lados participantes.

Ainda sobre o processo de construção, destaca-se que a política foi se estruturando por meio de espaços participativos em diferentes instâncias, a iniciar com as Oficinas territoriais, realizadas em ciclos (2015–2016 e 2018), nos quais as comunidades produziram diagnósticos, mapearam ameaças e identificaram prioridades territoriais, conforme relatado por Ronaldo dos Santos (MIR) e pelas lideranças Nilce Pontes (SP), Mário Campos (PE) e Francisco Cordeiro (MG). Por meio do Grupo de Trabalho (desde 2013), responsável por articular os órgãos públicos e a CONAQ na fase de formulação inicial. A próxima instância foi em 2025, quando a instalação do Comitê Gestor da PNGTAQ (CG PNGTAQ), que contou com a composição paritária entre Estado e sociedade civil, e atribuições de coordenação, avaliação e monitoramento da política, conforme o art. 16 do Decreto nº 11.786/2023, e por meio dos Grupos de Trabalho Temáticos, definidos na reunião de instalação do CG, que tratarão de eixos estratégicos como financiamento, integridade territorial, produção sustentável, formação e organização social.

Além disso, a reunião de instalação do CG PNGTAQ, contou com mais de 40 participantes de todas as regiões, evidenciou uma concepção de política pública construída coletivamente, que reconhece os saberes locais como fonte legítima de formulação, conforme lista de presença fornecida pelo MIR.

Ao ser questionado sobre a articulação entre diferentes ministérios e órgãos durante a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), Ronaldo dos Santos destacou o papel fundamental da sociedade civil e das instituições governamentais nesse processo:

A CONAQ teve um protagonismo fundamental, desde o primeiro momento até a última oficina que formatou o texto que tramitou internamente no governo para a criação do Decreto 11.786/23, assinado pelo Presidente Lula em 20 de novembro de 2023, que instituiu a PNGTAQ. O ISA também acompanhou todo esse processo, além de outros atores. No Governo Federal, várias organizações acompanharam as etapas da construção dessa política, mas o MIR, antes SEPPIR, e o MMA sempre estiveram à frente dessa construção (Ronaldo dos Santos, Secretário MIR, entrevista individual).

Dessa forma, a PNGTAQ resultou de um diálogo interinstitucional amplo, que envolveu tanto representantes das comunidades quilombolas quanto órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, garantindo a legitimidade e a efetividade da política.

A PNGTAQ, portanto, pode ser considerada um exemplo de uma política construída "de baixo para cima", ou seja, um processo em que a participação social se fez fortemente presente não somente na discussão politicamente enriquecida como também na resistência, e que envolveu estratégias de incidência política, mobilização comunitária e disputa institucional. Dentre as principais estratégias destacam-se:

- (i) Elaboração autônoma de PGTAQs realizada por comunidades quilombolas, que mesmo dos impedimentos no avanço da política durante o governo bolsonarista, a sociedade civil se fez presente, demonstrando o papel da sociedade civil como formuladora de política, e não apenas como usuária ou beneficiária;
- (ii) Parcerias estratégicas ao realizar juntamente com entidades financeiras e organizações não governamentais a elaboração e a implementação de planos;
- (iii) Crítica ativa aos critérios excludentes, como o da exigência de território delimitado oficialmente para acesso ao financiamento, que foi rejeitado pelo Comitê por contrariar o § único do art. 1º do Decreto da PNGTAQ;
- (iv) Intervenção qualificada no debate orçamentário, como na insistência da CONAQ em inserir a previsão de recursos no próprio texto da política, e da discussão sobre o “racional orçamentário” de R\$ 1 milhão por plano, defendido como modelo de investimento mínimo viável

Entretanto, é importante destacar que há limites estruturais da participação social, tais como:

- (i) Assimetrias no acesso à informação, dificultando a participação qualificada em algumas decisões;
- (ii) Conflitos sobre critérios de priorização de territórios, como o caso da escolha de comunidades para receber recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), que gerou tensões entre a representação técnica e a base comunitária;
- (iii) Fragilidade da articulação interfederativa, especialmente com prefeituras e governos estaduais que, em muitos casos, se opõem à agenda quilombola, dificultando a implementação da política nos territórios.

Esse último ponto é especialmente sensível, considerando que uma parte significativa das políticas públicas são executadas no nível local, sob responsabilidade dos estados e municípios. Nesse sentido, a adesão desses entes à PNGTAQ é fundamental para sua efetivação. Atualmente, os estados da Bahia, Maranhão, Piauí, Tocantins, Ceará e Rio Grande do Sul já formalizaram sua adesão à política, incorporando-a, total ou parcialmente, aos seus respectivos ordenamentos jurídicos e ampliando as possibilidades de atuação territorializada e coordenada conforme Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (Santos, Melo e Bechelany, 2024).

Dessa forma, em entrevista com Jacobson Rodrigues, ele destacou que a expansão da PNGTAQ, especialmente por meio de sua articulação com estados e municípios, pode unificar e dar mais solidez a essas ferramentas:

Ao expandir a PNGTAQ passando pelos estados, pelos municípios, ela vai unificar e fortalecer esses vários instrumentos que existem nas comunidades. Essa consciência e a estruturação vai se dar a partir do instante que todos os territórios estiverem conscientes e mobilizados para isso (Jacobson Rodrigues, Coordenador MMA, entrevista individual).

Jacobson também chama atenção para um dos principais gargalos que ainda atravessa a política: a ausência de financiamento público estruturado para sua implementação. “Aqui dentro, por conta do governo, o que falta é financiamento, apoio financeiro, orçamentário para a implementação da PNGTAQ e dos planos de gestão territorial e ambiental”, alerta. Ele projeta um cenário em que a PNGTAQ possa se consolidar como política climática e ambiental a partir da capacidade de mapear e planejar as demandas dos territórios com base em seus próprios saberes: “você imagina a gente conseguir fazer PNGTAQ ou qualquer outro

instrumento e consiga mapear e consiga planejar as demandas de todos os territórios e ter financiamento, apoio para poder alcançar essas demandas”.

Por fim, ele reforça o papel estratégico da CONAQ para pressionar o governo por orçamento e também buscar fontes complementares de apoio: “fortalecer a liderança nacional, que é a CONAQ, é importante também, porque ela pode conseguir pressionar para ter esse financiamento pelo governo [...] como também conseguir apoio de financiamento internacional, financiamento mesmo privado”.

Essa análise confirma o entendimento de que a PNGTAQ, ao reconhecer e fortalecer os modos de vida quilombolas e seus instrumentos próprios de ordenamento territorial, está diretamente conectada a temas estruturais como a justiça ambiental e a proteção da sociobiodiversidade. Agendas que, no contexto da crise climática, se tornam cada vez mais centrais para a sustentabilidade do planeta.

Apesar da PNGTAQ ser uma conquista histórica que se concretiza após mais de uma década de mobilização e resistência e insistência das comunidades quilombolas, sejam das organizações locais e até mesmo da CONAQ em organizar, realizar incidência política e principalmente na construção de um diálogo intersetorial. Isso demonstra a potência política e simbólica das Comunidades Tradicionais Quilombolas na construção de uma política pública voltada para um segmento tradicional específico, que respeita sobretudo o território e o modo de vida tradicional.

Poliana de Almeida Francis, servidora do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao ser entrevistada revela que participou ativamente da construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), tendo atuado, entre o início de 2023 e abril de 2025, como servidora do MIR. Sua experiência institucional e sua inserção direta no processo de elaboração da política lhe conferem uma visão crítica e qualificada sobre os principais desafios enfrentados na implementação dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ). Segundo ela, em concordância com Jacobson, o principal entrave identificado diz respeito à escassez de recursos financeiros: “O principal desafio na implementação dos planos locais é justamente o seu financiamento. Infelizmente, o governo brasileiro não investe recursos suficientes para a implementação da PNGTAQ.”

Ela ressalta ainda que, embora haja um esforço contínuo de mobilização institucional por parte do MIR e de outras pastas, a construção dos planos esbarra na insuficiência orçamentária, limitando a capilaridade da política nos territórios. Outro aspecto fundamental destacado por Poliana é que os PGTAQs não são apenas instrumentos de planejamento, mas revelam a ausência histórica de políticas públicas estruturantes nos territórios quilombolas. Sendo necessário o engajamento articulado entre os três níveis de governo:

Na identificação dos problemas dos territórios, a ausência das políticas públicas é um grande problema que sempre aparece. E as políticas públicas são de responsabilidade tanto da esfera federal, quanto estadual e municipal [...] O engajamento dos governos estaduais, dos governos municipais e até no próprio nível federal é um grande desafio. Não é fácil. A cobertura é pequena, os recursos para os povos tradicionais são insuficientes (Poliana Francis, servidora ICBio, entrevista individual).

Para Poliana, superar esses obstáculos exige tanto o fortalecimento do orçamento público voltado às comunidades tradicionais, quanto a atuação coordenada e comprometida dos entes responsáveis pela execução das políticas públicas, de modo a garantir que a PNGTAQ se materialize com protagonismo quilombola e respeito às formas próprias de viver, ocupar e cuidar dos territórios.

Ao ser provocado sobre os principais desafios enfrentados pelo governo na implementação dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, Ronaldo dos Santos ressaltou a complexidade de consolidar uma política ainda recente:

O maior desafio é transformar uma política ainda nova, pouco compreendida, sem lastro institucional e sem orçamento, em uma agenda estratégica de enfrentamento às mudanças climáticas, integrada ao projeto de desenvolvimento e soberania nacional (Ronaldo dos Santos, Secretário MIR, entrevista individual).

Essa afirmação evidencia as dificuldades para estruturar e financiar adequadamente a política, bem como para garantir sua inserção nos principais debates e ações governamentais voltados à sustentabilidade e ao desenvolvimento territorial.

Assim, a PNGTAQ não se trata somente de política de aporte ambiental, mas uma plataforma para o reconhecimento da dignidade, da ancestralidade e do direito ao território das Comunidades Tradicionais Quilombolas, reconhecidas internacionalmente por sua importância na preservação do meio ambiente. A efetivação dessa política garante não somente o compromisso político com a sociedade, mas também a sustentabilidade, um meio ambiente protegido das ações do agro, da mineração e demais grupos que destroem o meio

ambiente. Assim como no fortalecimento das organizações sociais quilombolas que lutaram fortemente.

Ao ser perguntado se a PNGTAQ pode fortalecer a autonomia política e econômica das comunidades quilombolas, Jacobson Rodrigues observa que o movimento quilombola atravessa hoje um novo ciclo, marcado pelo fortalecimento institucional e pela presença crescente de juventudes e mulheres nas instâncias de decisão. “Vejo, Estela, que hoje o movimento quilombola é outro, né? Tem mais força, juventude quilombola [...] e mesmo o fortalecimento da CONAQ traz outras perspectivas”, afirma. Esse novo contexto político é, em parte, resultado das políticas afirmativas adotadas em governos anteriores e da presença cada vez mais ativa de quilombolas em cargos institucionais. Como aponta Jacobson, “já tem representatividade dentro do governo, já o próprio MIR, né, através da secretaria que o Ronaldo coordena, mas não só, ali também no MDA”.

Apesar dos avanços, Jacobson destaca que demandas estruturais permanecem pendentes, especialmente a regularização fundiária, que é considerada uma das principais barreiras à consolidação da autonomia territorial e econômica: “Essa questão da regularização fundiária é um entrave no nosso país, isso é básico na estrutura agrária do país. Mas justamente por conta disso são conquistas difíceis”. Ao mesmo tempo, reconhece que há avanços visíveis em áreas como saúde e educação, embora também tenha havido intensificação das disputas territoriais.

Do ponto de vista institucional, Jacobson defende que o movimento precisa avançar ainda mais na articulação com o poder público: “Eu acho que precisa de ter ainda conseguido subir um degrau a mais, sabe? [...] Para garantir mais celeridade nas políticas, celeridade na questão da regularização fundiária e mais celeridade para poder ampliar isso nacionalmente”. Ele aponta que um dos desafios persistentes é a ausência de adesão mais contundente por parte de estados e municípios, onde o preconceito e a discriminação racial ainda são entraves estruturais para a implementação das políticas: “Os estados e os municípios assumirem, o preconceito ainda é muito grande, a discriminação ainda é muito grande. Então, esse debate racial no país também é importante ainda para poder garantir o avanço das políticas para os quilombolas”.

Para Ferdinand, a crise ecológica global não pode ser dissociada das formas históricas de dominação racial, colonial e escravocrata que moldaram a modernidade ocidental. Ao

invés de pensar a natureza como um campo neutro, o autor defende que é preciso compreender como a exploração ambiental foi (e ainda é) sustentada por desigualdades raciais e políticas profundas. Em sua obra, *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*, Ferdinand (2021) propõe as figuras do navio e da plantação como símbolos fundadores da modernidade colonial: o navio, como espaço de deslocamento forçado e violência extrema; e a plantação, como paradigma de exploração intensiva da terra, dos corpos e dos saberes.

Essa crítica é especialmente útil para analisar o papel das comunidades quilombolas na proteção dos territórios e da sociobiodiversidade. A PNGTAQ, neste sentido, pode ser interpretada como um instrumento de resistência a essa lógica da *plantation* moderna, ainda reproduzida por práticas contemporâneas de grilagem, mineração e avanço do agronegócio sobre os territórios tradicionalmente ocupados. As comunidades quilombolas, historicamente marginalizadas pelos processos formais de gestão territorial, tornam-se, por meio do PGTAQ, protagonistas de uma nova forma de relação com a terra, fundamentada em vínculos ancestrais, reciprocidade e proteção coletiva dos bens comuns.

Mais do que um plano técnico, o PGTAQ representa, portanto, uma política de reparação histórica e uma alternativa epistemológica à racionalidade desenvolvimentista dominante. Quando articulado aos conceitos de Ferdinand, torna-se evidente que sua efetivação não se resume a garantir infraestrutura ou regularização fundiária, mas implica o reconhecimento da centralidade das comunidades quilombolas como sujeitos políticos e ambientais.

A abordagem de Ferdinand também permite uma crítica ao que ele chama de hidrocolonialismo, ou seja, as formas pelas quais os espaços aquáticos e terrestres foram dominados e transformados pela lógica colonial, fenômeno ainda presente na maneira como grandes projetos se impõem sobre comunidades tradicionais, muitas vezes desconsiderando sua relação simbólica e espiritual com o território. Assim, resistir ao avanço desses projetos é, ao mesmo tempo, lutar pela preservação ambiental e pela justiça racial.

Nesse contexto, o PNGTAQ pode ser entendido como uma ecologia decolonial em construção, uma política pública que reconhece a legitimidade dos modos de vida quilombolas e sua contribuição para a sustentabilidade ambiental, ao mesmo tempo em que confronta a lógica histórica de expropriação que moldou o Estado brasileiro. Trata-se de um

espaço em que a ancestralidade e o cuidado com o território não são apenas valores culturais, mas fundamentos concretos de uma outra forma de vida possível.

Finalmente, cabe destacar que essa política só foi possível graças à luta das próprias organizações quilombolas, que por anos denunciaram a invisibilidade de seus territórios e mobilizaram saberes, articulações e resistência para a construção de uma política pública própria. Nesse sentido, a ecologia decolonial de Ferdinand dialoga profundamente com o protagonismo político quilombola, ao reivindicar o direito de pensar o mundo a partir de outras geografias, epistemologias e formas de habitar a terra.

### 3. ESCUTAR É O PRIMEIRO ATO DE FAZER POLÍTICA COM O Povo

#### 3.1 A Construção dos Planos de Gestão Territorial Ambiental Quilombola (PGTAQs) no Território Étnico Quilombola dos Atingidos Pela Base Espacial de Alcântara

O município de Alcântara abriga três Territórios Étnico-Quilombolas reconhecidos oficialmente pela Fundação Cultural Palmares: o Território de Itamatatiua (também referido como Santa Teresa), o Território da Ilha do Cajual e o *Território dos Atingidos pela Base Espacial*. É neste último que se insere o processo de construção dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs), mobilizando diretamente as comunidades quilombolas impactadas historicamente pelos sucessivos projetos de expansão da Base Espacial.

Esse processo ocorre em um momento político e institucional de retomada dos compromissos com os direitos dos povos e comunidades tradicionais, especialmente no que se refere à reparação territorial e à autodeterminação.

O território quilombola de Alcântara foi escolhido para a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) em razão de um conflito histórico que perdurou por cerca de quatro décadas entre as comunidades locais e o Estado brasileiro. Esse litígio chegou a ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, evidenciando a complexidade e a gravidade das violações enfrentadas pelas comunidades. Conforme explicou Ronaldo dos Santos, Secretário de Políticas para Quilombolas do Ministério da Igualdade Racial,

O território de Alcântara enfrentou um litígio com o Estado Brasileiro que durou 4 décadas, sendo escalado à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Uma das medidas do Estado Brasileiro frente à litigância em curso foi destinar ao Território Étnico de Alcântara a importância de R\$ 30 milhões, a ser implementada em políticas públicas. A decisão de investir na elaboração e implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola foi do Ministério da Igualdade Racial, sempre em diálogo com as quatro organizações representantes da luta política do Território Étnico de Alcântara, à saber: MONTRA — Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Alcântara; STTR — Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara; MABE — Movimento dos Atingidos pela Base Espacial; e ATEQUILA — Associação do Território Quilombola de Alcântara (Ronaldo dos Santos, Secretário MIR, entrevista individual).

O diálogo permanente com as organizações locais, garantindo que os planos de gestão territorial e ambiental fossem construídos participativamente, fortalecendo a luta política e a proteção dos direitos do Território Étnico de Alcântara. A partir da regulamentação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), discutida no capítulo anterior, observam-se possibilidades concretas de fortalecimento de ações estruturantes voltadas à proteção dos territórios, à valorização dos modos de vida quilombolas e ao reconhecimento efetivo da soberania desses grupos sobre seus bens comuns. Trata-se, portanto, de uma experiência situada em um contexto mais amplo de disputa por justiça territorial e de reafirmação dos quilombos como sujeitos políticos e epistêmicos no cenário nacional.

A PNGTAQ representou um marco importante ao reconhecer, de forma mais estruturada, a centralidade dos saberes tradicionais, a autonomia local e o protagonismo das comunidades quilombolas no planejamento e gestão de seus territórios. Em Alcântara, sua implementação vem sendo conduzida por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Instituto Federal do Maranhão (IFMA), instituição que passou a coordenar diretamente as atividades em campo, com presença constante nas comunidades conforme mencionado na introdução.

O MIR, órgão responsável pela formulação de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial e à valorização das identidades étnico-raciais, viabilizou os recursos e articulou parcerias institucionais. Já o IFMA, como autarquia federal de ensino técnico e tecnológico, assumiu a execução das ações locais, conectando formação, extensão e presença territorial.

As ações também contaram com o suporte metodológico e político da equipe da Nova Cartografia Social da Amazônia (NCSA), que há décadas atua na escuta ativa e no mapeamento participativo de comunidades tradicionais, valorizando seus modos próprios de existência e territorialidade. Além disso, o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI), vinculado ao IFMA, contribuiu com sua trajetória na promoção de ações voltadas à valorização da diversidade étnico-racial e ao fortalecimento da identidade quilombola no ambiente acadêmico e educativo.

O Plano de trabalho firmado entre MIR e IFMA foi estruturado a partir de três grandes metas de atuação. A primeira e mais abrangente delas foi a construção participativa dos

Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs), com base em oficinas comunitárias realizadas em oito pólos do Território Étnico Quilombola dos Atingidos pela Base Espacial, definidos pelas próprias comunidades. Os pólos foram: Agrovila I, Agrovila II, Santa Maria/Canelatiua, Barreiro, Arenhengaua, Oitiua, Pavão e Peroba/Itapuaua.

A escuta das comunidades foi organizada, respeitando os cinco eixos temáticos da PNGTAQ: I - Eixo 1 - integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental; II - Eixo 2 - produção sustentável e geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; III - Eixo 3 - ancestralidade, identidade e patrimônio cultural; IV - Eixo 4 - educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental; e V - Eixo 5 - organização social para a gestão territorial e ambiental.

Após essa etapa, foi estabelecida a segunda meta: a implantação do “Sisteminha”, uma tecnologia social desenvolvida pela EMBRAPA, voltada à produção de alimentos em pequena escala, de forma integrada, sustentável e de baixo custo. Durante a construção do TED o IFMA apresentou ao MIR e às entidades representantes do território quilombola a proposta de implementação do Sisteminha. O projeto foi prontamente aceito, tanto pela sua viabilidade técnica quanto por sua sintonia com as necessidades das comunidades.

O Sisteminha é um modelo de produção agroecológica que integra diversos componentes, como criação de peixes, aves, hortas e frutíferas, em pequenos espaços. Ele permite que famílias produzam alimentos saudáveis para o autoconsumo e, quando possível, para a comercialização. O modelo está presente em vários estados brasileiros, com unidades implantadas em comunidades rurais, indígenas, quilombolas e em instituições como a UnivASF, IFMA, IFTO e UFU. O projeto conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que, em parceria com a Embrapa, coordena sua expansão nacional por meio do programa “Sisteminhas Comunidades”.

No caso de Alcântara o modelo foi adaptado à realidade das comunidades quilombolas envolvidas, respeitando saberes locais e práticas tradicionais. Com acompanhamento técnico, as famílias participantes receberam formação para o manejo agroecológico fortalecendo os sistemas produtivos locais a partir do diálogo entre ciência e conhecimento ancestral.

Mais adiante, abordarei o intercâmbio realizado com as famílias quilombolas selecionadas, que puderam conhecer, na prática, o funcionamento do Sisteminha em outros contextos. Essa vivência foi fundamental para que pudesse avaliar se aquele tipo de

produção correspondia às expectativas e realidades locais. A partir desse momento, ficou evidente a necessidade de ampliar o número de unidades previstas inicialmente, diante do interesse e da adesão expressiva das comunidades.

A terceira meta envolve a instalação de pequenas usinas solares fotovoltaicas em comunidades do território. A proposta, além de garantir o acesso à energia limpa e sustentável, visa ampliar a autonomia energética das famílias quilombolas, promover a economia solidária por meio da geração de excedentes e reforçar práticas sustentáveis que dialoguem com os serviços ambientais prestados historicamente pelas comunidades, conforme justificativa inserida no ted firmado.

A implementação da política em Alcântara (MA) exigiu planejamento, mobilização e sensibilidade. Conforme mencionado no capítulo 1, considerando que 54,3% do território quilombola do município foi desapropriado para a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), impactando diretamente comunidades quilombolas. Com 84,6% de sua população autodeclarada quilombola, Alcântara é o terceiro município com maior número de quilombolas do país, distribuídos em mais de 200 comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares.

Entre os territórios, destaca-se o dos *Atingidos pela Base Espacial*, que já cumpriu todos os trâmites legais. O **Decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024**, trata da desapropriação de terras para a regularização do território quilombola de Alcântara (MA). Foi firmado um Termo de Conciliação entre o Governo Federal e as comunidades, acompanhado da assinatura da Portaria de Reconhecimento e Delimitação do território, prevendo a titulação de 78.105 hectares.

As comunidades aceitaram a permanência do CLA em uma área de 9.256 hectares, desde que restrita ao uso espacial, e, após negociação, garantirão a incorporação de uma faixa adicional de 12.645 hectares ao território quilombola, fortalecendo a segurança territorial e respeitando os limites operacionais do CLA.

Diante disso, e retomando o planejamento da primeira meta, isto é, a de construir os PGTAQs, cada um dos oito polos recebeu três oficinas destinadas à apresentação da política e à construção dos planos, totalizando 24 oficinas. Posteriormente, foram realizadas mais três oficinas para apresentar as propostas consolidadas, somando, ao todo, 27 oficinas destinadas à apresentação da política e ao início da construção dos planos. Ao longo desse processo,

acompanhei 12 oficinas, cujo detalhamento busca evidenciar e analisar a participação das comunidades e a forma como concebem a implementação de uma política que interage diretamente com sua vida social. Essa interação ocorre por meio das práticas específicas de gestão do território e da natureza presente nele.

Como parte desse esforço de escuta e análise, entrevistei o Professor José Barros Filho, servidor do IFMA – Campus Alcântara e coordenador local do projeto, que acompanhou de perto a mobilização nos territórios e a aplicação metodológica das oficinas. Segundo o professor, o processo buscou, desde o início, respeitar os conhecimentos locais e criar espaços para que as comunidades compartilhassem suas práticas e expectativas. Em suas palavras:

Durante as oficinas, criamos espaços específicos para que as comunidades pudessem expressar seus saberes e práticas tradicionais. Elas compartilharam os usos da terra, os conhecimentos sobre o meio ambiente local, as atividades produtivas, como agricultura familiar, pesca, extrativismo e criação de animais, além dos saberes ancestrais. Assim como suas visões de futuro: sonhos, projetos e reivindicações nas áreas de infraestrutura, educação, saúde, sustentabilidade e permanência no território (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

Essas contribuições foram registradas por meio de dinâmicas participativas diversas, como mapas construídos pelos próprios moradores, linhas do tempo e rodas de conversa. A metodologia visava, segundo Barros Filho, permitir uma escuta ativa e horizontal. No entanto, o professor também apontou desafios importantes no processo de mobilização. Um dos principais entraves, segundo ele, foi a manifestação de cansaço por parte de algumas lideranças comunitárias:

Essas oficinas não foram apenas informativas, mas espaços de construção coletiva. Os mapas, as rodas de conversa, tudo foi pensado para que a comunidade não só fosse ouvida, mas tivesse sua fala sistematizada, transformada em base concreta para os diagnósticos. Havia uma certa fadiga. Muitos diziam que era “reunião demais, discussão demais”. A cobrança era clara: queriam ações práticas, projetos, coisas que realmente fizessem diferença no dia a dia deles (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

Esse sentimento de saturação se relaciona a um histórico de processos participativos que, na perspectiva das comunidades, nem sempre resultaram em transformações concretas. Barros Filho destaca: “Algumas comunidades, mesmo convidadas várias vezes, não quiseram participar. Muitas justificaram dizendo que já tinham passado por muitas escutas, muitas promessas, e pouca mudança.”

Essa resistência pontual, segundo ele, não significa desinteresse pela política, mas sim uma postura crítica e seletiva, enraizada em experiências anteriores de frustração, como nas escutas promovidas para o Plano de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola. Ainda assim, o coordenador avalia que a maioria das comunidades acolheu bem o processo:

De maneira geral, a construção dos planos foi bem recebida. Mas havia, sim, uma sensação de repetição. Ainda assim, a participação que conseguimos foi fundamental para garantir que os planos refletissem com fidelidade as realidades, necessidades e perspectivas de futuro das comunidades (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

A fala do professor revela não apenas os avanços obtidos no processo participativo, mas também os limites enfrentados por políticas públicas que dependem de um envolvimento ativo das populações quilombolas. Ela aponta para a importância de considerar a memória social das comunidades em relação às práticas institucionais, bem como a necessidade de vincular processos de escuta a respostas concretas, respeitosas e continuadas.

A metodologia das oficinas foi estruturada em quatro etapas: apresentação da política e levantamento das demandas; definição das ações prioritárias; elaboração dos mapas de uso e gestão do território; e validação dos planos. No entanto, a última etapa, que previa a validação dos planos, não pôde ser realizada conforme o planejado. Isso ocorreu porque, ao analisar o documento apresentado pelos consultores destinado à solicitação da validação pelas comunidades, o Ministério da Igualdade Racial identificou fragilidades no material. Diante disso, foi solicitada uma nova rodada de oficinas, após a entrega dos planos preliminares, para garantir que todas as comunidades tivessem a oportunidade efetiva de participar do processo de validação.

### **3.1.1 A Primeira Rodada das Oficinas: Levantamento de Demandas na Escuta das Comunidades**

A primeira rodada de oficinas ocorreu entre os dias 1º e 10 de março de 2024, nos polos Agrovila I, Agrovila II, Santa Maria, Barreiro, São Maurício, Oitiua, Baixa Grande e Peroba/Itapuaua; as oficinas foram realizadas em dois finais de semana consecutivos, contando com 240 participantes de 65 comunidades quilombolas distintas, conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

No dia 1º de março, a oficina realizada na agrovila Cajueiro (polo Agrovila I), e reuniu 21 pessoas oriundas das comunidades Cajueiro (11), Manival (3), Só Assim (1), Espera (1),

Caicaua (2) e Ponta Seca (3). Já no dia 2 de março, na agrovila Marudá(Polo Agrovila II), participaram 28 representantes de comunidades como Marudá (12), Mamuna (4), Mocajubal II (3), Peru (3), Quero Ver (2), Rio Grande (2), Mutiti (1) e Só Assim (1). Em 3 de março, a oficina foi realizada em Santa Maria (Polo Santa Maria) e contou com a participação de 45 pessoas vindas de 12 comunidades, com destaque para Santa Maria (20), Itapera (5), Peri-Açu (5) e Brito (4) conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

No segundo final de semana, as atividades seguiram nos polos Barreiro, Arenhengaua, Oitiua, Pavão e Peroba/Itapuaua. No dia 8 de março, a oficina ocorreu na comunidade de Boa Vista (polo Barreiro), contando com a presença de 31 representantes de 9 comunidades: Iguiba (5), Remédio (5), Santa Rita (5), Barreiro (4), Porto do Meio (4), Timbiras (2), Boa Vista (4), Curuçá (1) e Vila Nova (1). No mesmo dia, e de modo simultâneo ocorria outra oficina na comunidade de São Maurício(Polo Arenhengaua) , contando com 32 pessoas de 7 comunidades, incluindo São Maurício (19), Arenhengaua (3), Porto Novo (3), Tiquara (2), Porto de Baixo (1), Cajiba (1) e Cujupe (1) conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

No dia 9 de março, ocorreram duas oficinas simultâneas, uma no polo Oitiua, na comunidade de Oitiua, e outra no polo Pavão, na comunidade Baixa Grande; em Oitiua participaram 15 representantes de 5 comunidades: Oitiua (7), Novo Belém (4), Cajueiro II (2), São Raimundo (1) e Baiacuaua (1). Já em Baixa Grande reuniram-se 19 pessoas das comunidades Baixa Grande (8), Itapiranga (4), Pavão (4), Conceição (2) e Centro da Vovó (1). Por fim, em 10 de março, a oficina no Polo Peroba/Itapuaua, que ocorreu na comunidade de Peroba de Cima), teve a maior adesão da rodada, com 49 participantes de 13 comunidades, incluindo Janã (10), Samucangaua (7), Peroba de Cima (6), Iririzal (5), Praia de Baixo (4), Forquilha (4), Itapuaua (3), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Pude acompanhar presencialmente três oficinas dessa primeira rodada: uma no polo Barreiro, outra no polo Oitiua e uma terceira no polo Peroba/Itapuaua. Essas participações me permitiram uma escuta atenta das experiências, desafios e prioridades apresentadas pelos participantes, organizados em grupos temáticos conforme os eixos da PNGTAQ. Em cada polo, foi possível observar o protagonismo comunitário nas discussões e o compromisso coletivo com a construção de estratégias próprias de gestão do território e dos bens comuns.

No Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista, a oficina teve início de forma improvisada, ao ar livre, sob a sombra de uma grande árvore ao lado da escola, já que as salas estavam sendo utilizadas para aulas. O momento foi carregado de simbolismo. O encontro, e afirmou a força do coletivo e a importância das reuniões para a comunidade. Como destacou o senhor João Mário Mendes, conhecido como João Curador, da comunidade Chã.

Figura 10 - Oficina ao ar livre do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista



Fonte: Acervo da autora, 2024.

Por outro lado, relatos de pais e de um ex-agente de saúde reforçaram as limitações da infraestrutura local nas salas de aula da comunidade, que impactam a qualidade de vida e dificultam o desenvolvimento das atividades do dia a dia, especialmente em dias de chuva, felizmente, naquele dia tivemos sorte, como pontuado por um morador. Outro tema que apareceu foi a dificuldade de acesso a alimentos adequados enfrentada por muitas famílias no polo Barreiro. Esse assunto também foi destacado por diversas lideranças locais, que relacionaram essa dificuldade às condições materiais e aos desafios econômicos da região. A preocupação foi reforçada pelo senhor Benedito Cunha Carvalho, representante do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara – MABE, em várias reuniões.

Figura 10 - Sobremesa das crianças do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

Durante a atividade, chamou atenção a baixa participação de adultos, o que nos levou a buscar soluções ali mesmo, de maneira prática. Levei alguns materiais de desenho e pintura e, de forma espontânea, montamos uma pequena oficina com as crianças. Revezando com os estagiários entre a escuta dos moradores e o cuidado com os pequenos, criamos um espaço que permitiu que mães e pais pudessem participar dos debates com mais tranquilidade. Esse gesto simples, muitas vezes invisibilizado, foi essencial para assegurar uma escuta atenta e a permanência das famílias até o final da oficina (Sousa; Pires, 2021).

A mobilização territorial, feita com apoio direto de lideranças locais, foi essencial para que as oficinas acontecessem. Esses mobilizadores são pessoas que vivem e conhecem o território e foram indicadas por suas entidades, sendo eles: José Elias Torres Ferreira (ATEQUILA), Andrey Costa Pereira (STTR), Benedito Cunha Carvalho (MABE), José

Werbert Ramos Ribeiro (MONTRA) e Irinaldo Lopes Sobrinho Segundo (IFMA – Campus Alcântara). O professor José Barros Filho, coordenador local do projeto, também esteve presente em várias ações, acompanhando de perto o trabalho.

Mesmo com toda a dedicação da equipe, alguns obstáculos acabaram interferindo no andamento das atividades. Entre eles, o transporte limitado, a estrutura limitada em certas comunidades, as chuvas fortes e os conflitos de agenda, que dificultaram a presença de mais pessoas em algumas oficinas. Esses desafios foram apontados tanto pelos articuladores locais quanto pelo professor coordenador, que acompanharam de perto todo o processo.

Na primeira rodada, uma das formas de mobilização foi entregar convites diretamente aos presidentes das associações locais, pedindo que indicassem de quatro a cinco participantes. Essa estratégia funcionou em muitos casos, porque valoriza quem já tem atuação na comunidade. Por outro lado, também teve limites, pois quando a mobilização depende só de quem ocupa um cargo formal, muita gente acaba ficando de fora, mesmo sem cargo, têm muito a dizer e contribuir.

Perguntado sobre os maiores desafios enfrentados na execução da etapa, o professor José Barros Filho, coordenador local do projeto, enumerou algumas delas:

A execução dessa etapa enfrentou desafios, sendo a mobilização contínua das comunidades um dos principais, especialmente em um território tão extenso e com difícil acesso como o de Alcântara. A logística de transporte para garantir a presença das comunidades nas oficinas exigiu grande esforço e planejamento. Outro desafio importante foi manter a motivação das lideranças e participantes ao longo de várias reuniões, sobretudo diante de um contexto de desgaste provocado por processos anteriores [...] O ambiente político local também impôs obstáculos. A exemplo, o poder executivo local (prefeito) se fez ausente de todo o processo de execução desta fase do PGTAQ, a despeito de ter sido convidado a participar dos momentos de sua construção [...] Além disso, em algumas comunidades há forte faccionalismo, especialmente nas agrovilas, onde há posições antagônicas em relação aos modos de gestão do território e às pautas das entidades representativas. Esse cenário contribuiu para o enfraquecimento e desgaste das organizações que atuam na representação política das comunidades quilombolas, exigindo grande habilidade para promover o diálogo e garantir a participação efetiva e plural nas oficinas (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

Figura 12 - Oficina lúdica com crianças do Polo Barreiro, na comunidade quilombola Boa Vista.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

As dificuldades estruturais também se repetiram em outros polos. Em Peroba de Cima, por exemplo, a escola onde realizamos a atividade estava em condições bastante limitadas. Segundo relatos de professoras e pais, as salas de aula eram multisseriadas e havia apenas um banheiro em funcionamento, o que dificultava o dia a dia escolar.

Figura 13 - Realização de oficina no Polo Peroba/Itapuaua, na comunidade de Peroba de Cima.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

Deixei um pouco o papel de técnica e observei com o olhar da antropóloga, no movimento de estranhar e familiarizar um cotidiano (Velho, 1978), analisando como a própria comunidade se movimenta, que insiste em ser ouvida, que faz acontecer. Não é só o Estado que leva a política pública, os quilombolas também forçam o espaço da escuta e da construção, com aquilo que têm.

Em reuniões, as falas da senhora Valdirene Ferreira Mendonça, representante da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (ATEQUILA) e moradora da comunidade São Maurício, ficou evidente como o olhar sobre a reorganização do território

começa a ganhar força. Ela destacou que a autonomia quilombola é diversa e compartilhada entre as comunidades, mas que cada uma tem suas especificidades marcantes. Valdirene foi categórica ao falar sobre um sentimento importante que muitos quilombolas compartilham na hora de construir políticas públicas que é o receio.

A realidade é que temos muitas comunidades espalhadas, e só chegar em algumas delas já é um desafio por causa da distância e das condições de acesso. Além disso, tem a questão da confiança, muita gente aqui já viu projetos começarem e depois serem abandonados no meio do caminho. Isso faz com que o pessoal fique desconfiado, sem saber se vale a pena acreditar de novo (Valdirene, representante ATEQUILA, reunião).

E como confiar em agentes que representam uma instituição que já violaram direitos das comunidades? É preciso levar a sério as demandas e receios dos beneficiários das políticas, sob o risco de reforçar desigualdades. E isso precisa ser valorizado e reconhecido em qualquer planejamento ou política que se queira de fato transformador.

Já no polo Oitiua, a oficina aconteceu num contexto em que havia uma presença forte de lideranças políticas locais, como ex-vereador e ex-secretário do município. Isso influenciou a forma como a comunidade se colocava nas discussões, muitas pessoas falavam com mais cuidado, talvez por respeito ou receio diante dessas figuras conhecidas. Esse tipo de cenário revela como as relações políticas estabelecidas podem interferir no modo como os moradores se expressam, afetando a liberdade e a espontaneidade dos participantes.

Por isso, foi preciso conduzir a conversa com ainda mais atenção, garantindo que todo mundo se sentisse à vontade para falar, inclusive quem normalmente não tem tanto espaço nas reuniões. A equipe do IFMA e os consultores da cartografia e do MIR começaram os debates trazendo perguntas sobre o que está funcionando ou não nas políticas públicas, e o que a comunidade entende como prioridade para melhorar a vida ali.

A reunião contou com a participação de homens e mulheres, de diferentes idades. As lideranças tiveram bastante espaço para se expressar, e a equipe de consultores ajudou a mediar quando apareciam opiniões diferentes ou quando alguém falava mais que os outros.

Figura 14 - Diversidade etária e de gênero na oficina do Polo Oitiua, na comunidade Oitiua.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

Esse cuidado foi importante para manter um ambiente respeitoso e aberto, onde as pessoas sentissem confiança para colocar suas ideias e preocupações. Essas experiências em campo revelaram que a construção de políticas públicas em territórios tradicionais exige muito mais do que cumprimento de cronogramas. Exige escuta, respeito, flexibilidade e compromisso real com o processo, com disposição para lidar com os imprevistos e para acolher as singularidades de cada comunidade.

Ao longo do processo, alguns desafios se repetiram, como a falta de infraestrutura básica (*Wi-Fi*, energia elétrica, banheiros, salas adequadas), a dificuldade de mobilização comunitária, o transporte limitado e as condições climáticas adversas. Em conversa com a professora Josinalva Rodrigues Sá Pereira, coordenadora geral do projeto de construção dos PGTAQs em Alcântara, apontou que alguns dos principais desafios enfrentados foram o

acesso às comunidades quilombolas, dada a extensão territorial e as condições climáticas adversas, além do receio. Ela explicou:

Chegar nas pessoas da comunidade, o território é extenso e era período chuvoso, o que dificulta o acesso a algumas comunidades. A desconfiança das pessoas ao serem convidadas, pois diziam que nunca tinha retorno (Josinalva Pereira, Coordenadora Geral, entrevista individual).

Mas foi justamente diante desses obstáculos que emergiram os principais aprendizados. O primeiro deles diz respeito à importância dos articuladores comunitários, que atuaram para garantir a realização das oficinas. Foram eles que, muitas vezes sob forte chuva, caminharam grandes distâncias para mobilizar os moradores, confirmar presença, organizar espaços e acolher os participantes. Sem eles, seria inviável realizar qualquer atividade com esse grau de abrangência, conforme relatos dos professores coordenadores do projeto.

O segundo aprendizado foi o reconhecimento da potência das comunidades, mesmo diante de dificuldades e da ausência de apoio constante. Em muitos momentos, a escuta revelou não apenas demandas materiais, mas também propostas criativas, saberes acumulados e práticas sustentáveis que já acontecem nos territórios, mesmo sem respaldo institucional. Ouvir essas experiências e incorporá-las aos planos foi um passo essencial para fortalecer a legitimidade do processo.

No entanto, a implementação de políticas públicas nesses contextos segue desafiadora. Como nos lembra Francy Jony Brito Moraes Pires, da Comunidade Quilombola São João de Córtes, além das dificuldades logísticas para acessar todas as comunidades, existe também uma questão importante de confiança:

Temos várias comunidades quilombolas, e além da logística para se chegar a cada uma delas, há a falta de credibilidade por parte dos moradores. Isso porque, em outros momentos, as comunidades tiveram contato com parcerias que não deram certo. Então, muita gente ainda fica com o pé atrás (Francy Pires, comunidade São João Córtes, entrevista individual).

Essa fala aponta para um desafio estrutural, que não se resolve somente com presença técnica, mas exige continuidade, respeito aos tempos locais e construção de vínculos reais, para o processo ser, de fato, coletivo e transformador. Algo reconhecido pela coordenadora-geral Josinalva como fruto da expressiva participação das comunidades no processo de construção e implementação da política. Josinalva avaliou como bastante significativa, ressaltando a representatividade alcançada, “pois tivemos representantes de 79 comunidades do território étnico.” Esses elementos indicam a complexidade e o esforço

envolvidos na articulação comunitária e na superação de barreiras físicas e sociais para garantir a efetiva inclusão dos quilombolas na elaboração das políticas territoriais.

Em relação a metodologia empregada na primeira rodada de oficinas revelou limitações importantes diante da complexidade do que se propõe com a construção de Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ). Em muitos momentos, as oficinas se assemelhavam mais a um levantamento de demandas pontuais do que a um processo de planejamento territorial propriamente dito. As conversas foram iniciadas praticamente do zero, sem que houvesse uma apresentação prévia de dados, estudos ou registros já existentes sobre o território de Alcântara.

Considerando a riqueza de materiais acumulados ao longo dos anos, pesquisas acadêmicas, relatórios institucionais, cartografias anteriores e registros comunitários, caberia aos consultores iniciar as oficinas com uma sistematização prévia desses conteúdos. Esse esforço inicial teria permitido que o diálogo com as comunidades partisse de um patamar mais avançado, gerando reconhecimento, validação ou questionamento a partir da memória e da vivência local. Em vez disso, optou-se por uma abordagem que subestimou o histórico de lutas e produções já feitas pelas próprias comunidades e por parceiros ao longo do tempo.

Além disso, o curto prazo para a realização das oficinas e o número limitado de encontros (três por polo) não foram suficientes para dar conta da complexidade e da diversidade de realidades existentes em cada região. Os polos abrangem comunidades com histórias, desafios e modos de vida bastante distintos, o que exige escuta aprofundada, tempo para amadurecimento das propostas e devolutivas que valorizem o que foi dito. Nesse contexto, a metodologia adotada, coordenada pelo governo federal acabou ficando aquém do que se espera de um processo verdadeiramente participativo e territorializado.

Embora o Governo tenha assumido um papel importante na retomada da política quilombola em âmbito federal, é preciso reconhecer que os instrumentos e estratégias de escuta implementados até aqui requerem um melhor planejamento, respeitando o tempo das comunidades. Quando o Governo impõe o seu ritmo e não considera a densidade das realidades locais, corre o risco de produzir planos frágeis, com baixa adesão social e pouca capacidade de orientar políticas públicas consistentes.

Apesar da disposição das equipes envolvidas e da participação ativa de moradores e lideranças, é preciso reconhecer que o modelo adotado precisa ser aprimorado. Um

planejamento mais robusto, que considere a memória institucional do território e as especificidades de cada comunidade, é fundamental para que os Planos de Gestão Territorial e Ambiental sejam mais do que documentos formais, mas que sejam instrumentos construídos com e a partir dos sujeitos do território.

### **3.1.2. A Segunda Rodada de Oficinas: Se Ajustando aos Ritmos das Comunidades**

As oficinas de escuta aconteceram entre os dias 12 e 21 de abril de 2024, aos finais de semana, reunindo comunidades quilombolas de diferentes regiões do território. As atividades foram realizadas nos mesmos polos definidos na primeira rodada de oficinas, garantindo continuidade ao processo de diálogo com as comunidades.

Essa fase teve como objetivo apresentar às comunidades as sistematizações das demandas levantadas anteriormente, organizadas por eixos temáticos. Os grupos puderam avaliar, ajustar, sugerir inclusões ou exclusões, com a finalidade de consolidar as informações registradas até o momento.

Tive a oportunidade de acompanhar as oficinas realizadas entre os dias 12 e 14 de abril, e participei diretamente da oficina no Polo Agrovila I, na Comunidade Quilombola Cajueiro. Estive envolvida nas atividades junto à equipe do projeto, composta por representantes da cartografia social, do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e do Ministério da Igualdade Racial (MIR), com o apoio fundamental dos mobilizadores locais. A oficina ocorreu na escola da comunidade, uma estrutura construída pela base militar e considerada pelos quilombolas como uma das melhores da região.

Participaram da oficina, na Comunidade Cajueiro, 25 pessoas distribuídas entre as comunidades Cajueiro I (14 participantes), Manival (6 participantes), Paquatiua (1 participante), Espera (1 participante) e Ponta Seca (3 participantes), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

A oficina foi uma oportunidade para devolver aos participantes as informações levantadas anteriormente e para ouvir suas avaliações sobre o que havia sido registrado. Essa etapa, apesar de ser um momento importante de escuta e aproximação com as comunidades, também trouxe algumas dificuldades. Muitos participantes chegaram com a expectativa de que as oficinas possibilitassem um aprofundamento maior nas discussões sobre estratégias,

formas de implementação, definição de prioridades e articulação comunitária. No entanto, em alguns polos, a dinâmica de trabalho acabou se encerrando antes do tempo previsto, o que causou um certo esvaziamento e um sentimento de desânimo entre os presentes.

É compreensível que, diante do prazo curto e da complexidade dos temas tratados, nem todas as questões conseguissem ser exploradas de forma mais detalhada. Além disso, tratar temas tão profundos e que envolvem histórias, saberes e demandas tão variadas em apenas algumas reuniões exige um ritmo que nem sempre é compatível com a urgência do calendário.

Um ponto positivo, porém, foi a participação na dinâmica da cartografia social onde os quilombolas tiveram contato com mapas previamente elaborados que indicavam as localizações das comunidades, estradas, trilhas e outros marcos importantes do território. Os participantes foram convidados a interagir com esses mapas, localizando áreas significativas, como roças, cemitérios e outros marcos afetivos. O exercício proporcionou momentos de reaproximação com a memória coletiva e as histórias dos participantes.

Além disso, a oficina contou com a presença de um número considerável de crianças. Organizei um momento lúdico com desenhos e tintas, que foi importante para proporcionar um ambiente acolhedor enquanto os adultos participavam da oficina.

Figura 15 - Acolhimento e pintura com as crianças do Polo Agrovila I, comunidade quilombola Cajueiro.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

No dia seguinte, 13 de abril, seguimos para o Polo Agrovila II, onde realizamos a oficina na comunidade de Marudá, com a presença de 33 representantes de nove comunidades: Quero Ver (1), Mamuna (5), Mocajubal II (3), Marudá (13), Mutiti (1), Peru (4), Rio dos Paus (3), Só Assim (1) e Peatal (2), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Durante o encontro, houve um debate bastante acalorado entre os próprios comunitários sobre o modelo de titulação fundiária, enquanto alguns defendiam o título coletivo do território, outros demonstraram resistência à proposta. Diante da divergência, foi necessário mediar a conversa com bastante cuidado, deixando evidente o papel de cada parceiro presente na oficina e reforçando que o foco da discussão era a permanência e a segurança do território, independentemente do modelo jurídico. O diálogo, embora tenso em

alguns momentos, revelou o quanto os moradores estão atentos e engajados nas decisões que envolvem o futuro de suas comunidades.

Figura 16 - Mediação das oficinas do Polo Agrovila II, comunidade Marudá.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

A oficina realizada no Polo Santa Maria, no dia 14 de abril, contou com a presença de representantes das comunidades de Peri-Açu (3), Brito (2), Pacuri (1), Santa Maria (5), Itapera (2), Ponta d'Areia (3), Mato Grosso (2), Canelatiua (2), São João de Cortes (1) e Vista Alegre (10), totalizando 31 participantes, conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

O ambiente mais calmo, característico do domingo, favoreceu uma escuta atenta e o compartilhamento entre os grupos. Embora o espaço físico fosse reduzido, uma sala pertencente à associação local, o grupo se reorganizou, se apertou e coube. Já se notava o cansaço nos rostos de algumas pessoas, reflexo não apenas das atividades em andamento, mas também do acúmulo histórico de oficinas e escutas frequentemente promovidas por diferentes instituições de governo. Ainda assim, o compromisso coletivo com o processo de construção territorial permaneceu firme.

Apesar do bom envolvimento inicial, a atividade foi encerrada antes do tempo previsto. Como pesquisadora em campo, essa antecipação chamou minha atenção. A meu ver, havia condições para um aproveitamento mais qualificado do tempo disponível, especialmente diante das expectativas acumuladas desde a primeira rodada de oficinas.

Figura 17 - Realização de oficina do Polo Santa Maria, comunidade Santa Maria.



Fonte: Acervo da autora, 2024.

As oficinas tiveram suas continuidades entre os dias 19 a 21 de abril, nas quais não tive a oportunidade de participar. Foram realizadas oficinas simultâneas em dois polos. No Polo Barreiro, a atividade aconteceu na comunidade Boa Vista e contou com 39 participantes de dez comunidades: Iguaiba (5), Barreiro (8), Remédio (3), Porto do Meio (6), Timbiras (1), Curuçá (1), Santa Rita (2), Burdão (2), Boa Vista (10) e Chã (1). No mesmo dia, o Polo Arenhengaua recebeu sua oficina, reunindo 28 pessoas das comunidades Cujupe (4), Arenhengaua (3), São Maurício (7), Tiquara (2), Porto Novo (2), Cajiba (5), além de cinco participantes que não se identificaram com uma comunidade específica. Listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Em 20 de abril, foi a vez do Polo Peroba/Itapuaua, cuja oficina foi realizada na comunidade de Peroba de Cima, somando 51 participantes de 16 comunidades: Janã (9), Praia de Baixo (1), Peroba de Cima (5), Forquilha (1), Bacurejuba (1), Samucangaua (6), Perizinho (2), Iririzal (3), Itapuaua (3), Itaaú (1), Prainha (4), Santana de Caboclos (4), Terra Mole (4), Codó (1), Corre Fresco (3) e Peroba de Baixo (3), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Já no dia 21 de abril, duas oficinas finais da rodada. No Polo Oitiua, participaram 20 pessoas de sete comunidades: Oitiua (3), Novo Belém (4), Itaperaí (3), São Raimundo (1), Baiacuaua (1), Segurado (4) e quatro participantes sem identificação do local. No mesmo dia, o Polo Pavão reuniu 16 pessoas das comunidades Conceição (1), Baixa Grande (1), Santo Inácio (2) e Pavão (12) conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Ao todo, essa segunda rodada de oficinas contou com a participação de 243 pessoas, vindas de 67 comunidades distribuídas em oito polos, conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Foi um processo intenso, tanto em termos de deslocamentos quanto de escuta. Em cada polo, foram organizados encontros coletivos que buscaram respeitar as formas próprias de organização das comunidades, seus ritmos e modos de expressão. Apesar dos desafios metodológicos das oficinas, como infraestrutura limitada, dificuldade de acesso e diversidade de experiências entre os participantes, as oficinas foram momentos importantes na construção dos planos.

Esse retorno às comunidades foi muito mais do que um cumprimento de etapa, foi a oportunidade de retomar conversas iniciadas há anos, atualizar memórias coletivas e reafirmar compromissos com o território. Em cada roda de conversa, relatos de vida, disputas internas, esperanças e preocupações foram compartilhadas. O protagonismo das comunidades se fez presente nos gestos, nas palavras e nos silêncios. Houve espaço para desacordos, para perguntas difíceis, e também para reafirmações de pertencimento.

Enquanto pesquisadora inserida nesse processo, comprehendo que cada oficina é mais do que um instrumento técnico ou burocrático. Ela é também um território de produção de sentido. Um momento em que o viver quilombola se expressa em sua complexidade, como por exemplo as relações com a terra, com os encantados, com os modos próprios de organização social e com os sonhos de futuro. Nesses encontros, os fios da escuta, da

memória e da luta foram entrelaçados novamente. E isso, por si só, já diz muito sobre a força e a importância desse processo.

A metodologia empregada nas oficinas buscou, de forma geral, garantir a escuta ativa e o protagonismo comunitário. As perguntas orientadoras, os mapas de base utilizados e a proposta de construção coletiva de diagnósticos e proposições foram instrumentos importantes para mediar o diálogo entre o conhecimento técnico e o saber local. No entanto, vale uma reflexão sensível sobre os limites dessa proposta quando aplicada em contextos tão diversos e, por vezes, com fragilidades logísticas e comunicacionais.

Os mapas, por exemplo, embora úteis como disparadores visuais e ferramentas de localização territorial, nem sempre dialogaram diretamente com as formas como as comunidades compreendem e vivenciam seus territórios. A leitura cartográfica formal nem sempre é acessível o suficiente para abranger as dimensões simbólicas, afetivas e políticas que os quilombos atribuem ao seu espaço. Em muitos momentos, percebi que o desenho do mapa técnico precisava ser “retraduzido” para caber nas narrativas locais, fossem elas guiadas pela história oral, pelos marcos naturais, pelos conflitos fundiários ou pela espiritualidade.

Figura 18 - Apresentação cartográfica para o Polo Agrovila I, comunidade de Cajueiro.



Fonte: IFMA, 2024.

Embora a noção de “polo” comunitário seja útil para fins logísticos e para a organização em escala do plano, ela pode, em certa medida, invisibilizar tensões internas e especificidades das relações entre as comunidades agrupadas. Conforme mencionado anteriormente, a escuta territorial foi conduzida com base na divisão do território em polos previamente definidos pelas próprias lideranças, considerando critérios como vizinhança, afinidades socioterritoriais e particularidades locais. Essa estratégia foi essencial para assegurar representatividade e ampliar a participação nas oficinas. No entanto, também revelou desafios importantes, como a sobreposição de agendas, as dificuldades de deslocamento, a limitação na infraestrutura local e o impacto das chuvas na realização das atividades.

Em alguns casos, havia diferentes níveis de engajamento ou de reconhecimento mútuo entre as comunidades de um mesmo polo, o que sugere que o agrupamento precisa considerar também vínculos históricos e trajetórias coletivas, para além da proximidade geográfica.

Apesar dessas questões, é importante reconhecer que o esforço metodológico de construção participativa é valioso e que as oficinas foram, em muitos momentos, espaços genuínos de mobilização e troca, memórias vivas, demonstrando não apenas interesse, mas também apropriação do processo. Há, portanto, um terreno fértil para que a escuta técnica se torne cada vez mais sensível ao modo de existir e de falar quilombola, com suas pausas, seus contos, suas histórias e seus modos próprios de narrar o território.

O desafio, do ponto de vista antropológico, é afinar ainda mais a escuta institucional e técnica para os ritmos e epistemologias comunitárias. Mais do que um plano, a PGTAQ é também um exercício de tradução entre mundos. E esse encontro entre mundos precisa ser feito com cuidado, tempo e disposição para o encantamento e o desacordo porque é justamente aí que mora a potência da política quilombola.

### **3.1.3 Terceira Rodada: Devolutiva Burocrática**

Entre os dias 31 de maio e 20 de junho de 2024, nos finais de semana, foi realizada a terceira rodada de oficinas dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQ). No Polo Agrovila I, a oficina foi realizada na comunidade Cajueiro no dia 31 de maio. Participaram moradores das comunidades Cajueiro I (17), Manival (3), Espera (2), Caicaua (2) e Ponta Seca (4), totalizando 28 participantes, conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

No dia 1º de junho, o Polo Agrovila II sediou sua oficina na comunidade de Marudá, reunindo 33 representantes de nove comunidades: Quero Ver (2), Mamuna (6), Mocajubal II (6), Marudá (9), Mutiti (1), Peru (3), Rio do Paus (2), Só Assim (1) e Peptal (3), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

A oficina do Polo Barreiro, realizada em Boa Vista no dia 2 de junho, foi a que contou com o maior número de participantes comunitários: 49 pessoas de 11 comunidades. Estiveram presentes representantes de Iguaíba (7), Barreiro (10), Remédio (2), Porto do Meio (5), Timbiras (2), Curuçá (2), Santa Rita (3), Burdão (2), Boa Vista (12), Chã (1) e São Benedito

(3). No mesmo dia, o Polo Arenhengaua se reuniu em São Maurício, com 37 participantes das comunidades Cujupe (7), Arenhengaua (4), São Maurício (18), Tiquara (2), Porto Novo (3) e Cajiba (3), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

A oficina do Polo Oitiua, realizada no dia 7 de junho em Novo Belém, contou com 34 participantes das comunidades Oitiua (2), Novo Belém (13), Cajueiro II (5), Itaperaí (3), São Raimundo (1), Baiacuaua (3), Segurado (5), Traquáí (1) e Palmeira (1). No mesmo dia, o Polo Pavão realizou sua oficina na comunidade homônima, com 27 participantes oriundos de Conceição (2), Baixa Grande (2), Itapiranga (2), Pavão (20) e Centro da Vovó (1), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

Apesar do número menor de comunidades envolvidas, o encontro foi marcado por forte identidade territorial, reivindicações por segurança jurídica da terra e debates sobre memória, pertencimento e ancestralidade.

A oficina do Polo Santa Maria, ocorrida no dia 9 de junho em Canelatiua, contou com 37 participantes de dez comunidades: Peri-Açu (5), Brito (5), Pacuri (1), Santa Maria (2), Itapera (2), Ponta d'Areia (2), Canelatiua (16), São João de Cortes (1), Vista Alegre (2) e Tacaua (1), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA. O encontro ocorreu em uma sala pequena da associação local mas ainda assim, a escuta das lideranças evidenciou o acúmulo de experiências de resistência.

No dia 20 de junho, o Polo Peroba/Itapuaua reuniu-se na comunidade Peroba de Cima. Estiveram presentes 16 representantes das comunidades Janã (4), Peroba de Cima (1), Samucangaua (4), Perizinho (2) e Iririzal (5), conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA.

O encontro foi antecedido por um incidente envolvendo a equipe técnica e servidores do IFMA, incluindo a servidora Poliana, que se envolveu em um pequeno acidente durante o deslocamento da comunidade até a cidade. O pneu da caminhonete contratada estourou, mas, felizmente, ninguém se feriu. O episódio ilustra os desafios logísticos enfrentados para alcançar localidades de difícil acesso.

Figura 19 - Percalços no deslocamento da equipe do IFMA.



Fonte: IFMA, 2024.

Ao todo, participaram da terceira rodada 261 representantes comunitários e 79 comunidades, distribuídas entre os oito polos, conforme listagem de presença fornecida pelo IFMA. O processo, embora marcado pelo esforço institucional e pela mobilização territorial, revelou limites importantes da metodologia adotada.

Figura 20 - Participantes da oficina do polo Pavão, na comunidade quilombola de Pavão.



Fonte: IFMA, 2024.

A terceira rodada de oficinas foi pensada inicialmente como a etapa conclusiva de um processo participativo, seria um processo de validação. No entanto, a experiência em campo demonstrou que, apesar do comprometimento das comunidades e do esforço institucional envolvido, houve limitações metodológicas que justificam plenamente a realização de uma quarta oficina com foco na validação final dos planos.

Um ponto específico que contribuiu para os impasses observados foi a decisão de iniciar algumas oficinas com a leitura detalhada do Termo de Execução Descentralizada (TED 2), documento técnico do Ministério da Igualdade Racial que havia sido previamente compartilhado com um dos consultores do processo, que também é quilombola daquela região. A partir dessa leitura, o consultor avaliou que seria oportuno apresentar o documento às comunidades, possivelmente com a intenção de dar mais transparência ao processo. No entanto, a meu ver, tal escolha metodológica não favoreceu a dinâmica da escuta qualificada nem fortaleceu a participação comunitária. Pelo contrário, a linguagem técnica e o teor administrativo do documento geraram estranhamento, dúvidas e, em muitos casos, distanciamento por parte dos participantes. Em vez de mobilizar o diálogo, a leitura ocupou um tempo valioso que poderia ter sido dedicado à troca mais direta com os moradores sobre seus territórios, saberes e estratégias de futuro.

Essa opção evidencia uma tensão recorrente em processos participativos conduzidos por instituições públicas, como a dificuldade em traduzir documentos e procedimentos formais em linguagens acessíveis para os sujeitos do território. Sendo assim, esse momento revela um desencontro entre as lógicas da gestão pública e as formas próprias de construção de sentido e diálogo das comunidades quilombolas.

Ao longo da oficina, observou-se também uma carência de estratégias mais eficazes para facilitar a leitura e a validação dos dados acumulados nas fases anteriores. Embora os mapas e sistematizações tenham sido apresentados, faltou uma mediação mais sensível e conectada com os modos de vida, as formas de ocupação do território e os sistemas próprios de organização comunitária. Sem um fio condutor melhor definido, muitos participantes não se reconheceram plenamente nas sínteses apresentadas e expressaram o desejo de debater com mais profundidade suas prioridades territoriais, seus projetos de futuro e suas estratégias de fortalecimento político e coletivo.

Percepção materializada na fala de Dorinete Serejo, representante do município e participante ativa das oficinas, que, em nossa conversa, reconheceu a ampla participação e a liberdade para a expressão durante os encontros, mas com limitações impostas pela metodologia das oficinas. Ainda assim, ponderou que serviu para o desenvolvimento do trabalho:

De muitas, assim, porque foram bastante mesmo, eu consegui participar de mais da metade, quando eu falo do geralzão no município todo. Participei do meu polo, mas acompanhei outros polos também. Foi bastante participativa. As pessoas tinham liberdade para falar seus pensamentos, suas ideias [...] A metodologia em si, não sei se foi a melhor, mas assim, deu para a gente trabalhar, né? Talvez se fosse de outra forma, talvez tivesse sido até melhor, mas da forma que foi, também foi legal (Dorinete Serejo, Comunidade Canelatiua, entrevista individual).

Essa reflexão ressalta a importância de considerar a adaptabilidade e o diálogo contínuo na construção dos processos participativos, reconhecendo os acertos e as possibilidades de aprimoramento das metodologias aplicadas. O compromisso das comunidades com o processo, no entanto, foi notável. Mesmo diante de desafios logísticos, como as limitações de espaço físico, exemplificadas na oficina do Polo Santa Maria, e o cansaço acumulado por agendas intensas, a presença ativa e o interesse demonstrado pelos participantes reafirmam a importância de garantir metodologias que valorizem o tempo, a escuta e o protagonismo comunitário.

Portanto, levar a sério os seus interlocutores, envolve, eticamente, o mapeamento das demandas, a flexibilidade para mudar o planejamento, mas também a produção de devolutivas que ressoem com o contexto de elaboração e de seus beneficiários.

### **3.1.4. Da Quarta Rodada de Oficinas: Por um Planejamento Metodológico “Começo, Meio, Começo”**

A quarta etapa do processo participativo de construção dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQs) aconteceu entre os dias 23 e 25 de agosto de 2024. As atividades foram realizadas na comunidade quilombola Canelatiua, no povoado Novo Belém, e também no auditório do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), campus Alcântara. Esta fase surgiu como resposta à necessidade de reposicionamento metodológico

identificada nas etapas anteriores, particularmente na terceira oficina, que havia sido inicialmente concebida como etapa final de validação. Apesar do esforço coletivo empenhado pela equipe executora e das condições logísticas desafiadoras inerentes ao território, a experiência da quarta oficina revelou novas tensões entre os objetivos propostos e os meios adotados para alcançá-los, apontando para importantes lições sobre a condução de processos participativos em contextos quilombolas.

Figura 21 - Oficina na Comunidade quilombola Novo Belém



Fonte: Arquivo da autora, 2024.

Logo no início das oficinas, optou-se por iniciar os trabalhos com uma apresentação detalhada sobre os “sisteminhas” modelo de produção agroecológica de base familiar previsto como uma das metas do Termo de Execução Descentralizada (TED nº 13/2023). Embora essa escolha tenha se desviado do objetivo central da etapa, que era a consolidação, sistematização e validação dos planos territoriais, ela foi considerada necessária diante de dois fatores.

Um dos primeiros aprendizados deste processo foi escutar, com frequência, a crítica das comunidades sobre o acúmulo de reuniões e encontros que, ao longo dos anos, não se traduziram em mudanças concretas em seus territórios. Há um cansaço diante de promessas feitas em diferentes momentos e por diferentes atores institucionais, que muitas vezes não se cumprem ou desaparecem com a troca de gestões. Essa sensação de estagnação expressa mais

do que uma cobrança por resultados, ela revela um descompasso entre o tempo vivido pelas comunidades e o tempo do governo.

O Professor José Barros Filho, coordenador local do projeto, também chamou atenção para essa questão ao refletir sobre os desafios da mobilização comunitária: “Havia uma certa fadiga. Muitos diziam que era ‘reunião demais, discussão demais’. A cobrança era clara: queriam ações práticas, projetos, coisas que realmente fizessem diferença no dia a dia deles.”

A fala do professor evidencia que, para além da metodologia participativa adotada, o sucesso de processos como a construção dos PGTAQs depende da capacidade de articular escuta e resposta, planejamento e execução, expectativa e efetividade. Quando isso não ocorre, o que se instala é um ceticismo que impacta diretamente a disposição das comunidades em se engajar em novas iniciativas.

Enquanto o cotidiano das comunidades é marcado por urgências reais e pela necessidade de respostas imediatas, o tempo da política pública é limitado por processos burocráticos, mudanças de prioridades e instabilidades institucionais, opera de maneira muitas vezes distante e indiferente à realidade local. Esse desencontro temporal produz não só frustração, mas também um desgaste, a sensação de que a escuta, quando não leva a desdobramentos práticos, torna-se vazia e até desmobilizadora.

Reconhecer essa crítica não é um obstáculo, mas um ponto de partida ético e político. É preciso compreender que escutar não é apenas ouvir, mas assumir responsabilidade sobre o que se faz com o que foi dito. Nesse sentido, a metodologia de trabalho e o próprio papel do Governo precisam estar à altura da densidade do que foi compartilhado, do acúmulo de memórias, e da força histórica que marca os territórios quilombolas.

Nesse contexto, apresentar o Sisteminha logo no início foi uma forma de sinalizar o início de ações concretas, com impacto direto nos territórios e o fato de que a tecnologia ainda não havia sido apresentada diretamente às comunidades. Até então, ela circulava apenas entre o MIR, o IFMA e algumas entidades parceiras. Não apresentar essa proposta logo de início poderia comprometer o novo ciclo de diálogo, gerando desconfiança e sensação de exclusão. Assim, ainda que a decisão tenha afetado o foco inicial das oficinas, buscou-se com ela construir um ambiente de escuta mais transparente e comprometido com resultados reais.

Do ponto de vista do conteúdo, constatou-se que os PGTAQs ainda não haviam sido apresentados em formato consolidado. Em vez disso, optou-se por uma dinâmica centrada na leitura de listas de demandas anteriormente levantadas, sem o suporte de instrumentos mais robustos de sistematização. Essa ausência de uma documentação visual e escrita mais estruturada compromete significativamente a capacidade das comunidades de exercer, de modo crítico e informado, a validação dos planos. O que se observou, em termos antropológicos, foi um deslocamento da escuta qualificada para uma escuta difusa, que retomava pontos fragmentados sem permitir a apreensão do plano como um todo o que, em processos de planejamento territorial, esse tipo de abordagem enfraquece a participação das comunidades e dificulta que elas se reconheçam nas decisões que estão sendo tomadas.

Ao final, a devolutiva institucional feita pela Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos evidenciou um desalinhamento entre as orientações originalmente pactuadas e as atividades que de fato foram realizadas. Os PGTAQs exigem uma abordagem sensível às realidades diversas e complexas dos territórios quilombolas. No entanto, a metodologia adotada nas oficinas pareceu simplificada demais, centrada em coleta de demandas e não em processos reais de planejamento. Isso gerou um desalinhamento entre o que se propôs (um plano territorial estratégico) e o que de fato se praticou (levantamento pontual de necessidades).

O Secretário Ronaldo dos Santos, ao reconhecer os limites da etapa, orientou que fossem enviados ao Ministério os oito PGTAQs, organizados por polo, para que passassem por uma análise técnica coordenada pela Coordenação de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, com apoio da Coordenação de Projetos e Orçamentos para Quilombolas e da Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos. Caberia ao Instituto Federal do Maranhão (IFMA), enquanto instituição executora e detentora de expertise no tema, revisar e propor os ajustes necessários à qualidade final dos planos.

A partir dessa revisão técnica, será então convocada uma nova rodada de oficinas, para apresentar às comunidades as versões consolidadas dos planos, garantindo que a etapa final seja, de fato, um espaço legítimo de validação popular. O lançamento oficial dos planos está condicionado à conclusão dessa fase final, que busca assegurar a fidelidade metodológica e o respeito às diretrizes participativas que orientam a política de gestão territorial e ambiental quilombola.

Do ponto de vista antropológico, o que está em jogo não é somente a qualidade técnica de um produto institucional, mas a integridade de um processo político-pedagógico. Em se tratando de territórios quilombolas, profundamente marcados por formas específicas de organização social, memória coletiva e ancestralidade territorial, qualquer instrumento de planejamento que se pretenda legítimo precisa dialogar com esses elementos. Isso exige escuta atenta, linguagem acessível, mediações culturalmente sensíveis e metodologias que valorizem as formas próprias de produção do saber.

Em campo, pude ouvir algumas avaliações sobre o processo geral, as quais indicaram percepções distintas sobre a metodologia e o processo participativo. Catarina Josefa Ribeiro, da comunidade Samucangaua, destacou facilidade das oficinas, afirmando que “tudo foi entendido” e valorizando a oportunidade de “repetir” e aprofundar os temas, o que evidenciou para ela a importância de um espaço aberto à fala:

Com certeza. Da minha oficina que eu participei, eu gostei, graças a Deus que a gente foi participar. Tudo que a gente já falou, a gente teve oportunidade de falar mais, repetir. E tudo foi entendido (Catarina Josefa Ribeiro, Comunidade Samucangaua, entrevista individual).

Já para Francy Jony Brito Moraes Pires, da comunidade São João de Côrtes, o aspecto cultural e comunitário do processo foram um destaque, elaborando objetivos alinhados às reais demandas:

As oficinas foram boas, uma oportunidade de manter contato direto com a comunidade, com as vivências de cada lugar, com a cultura. Teve troca de experiências, momentos de entretenimento, foi muito importante [...] todas as atividades desenvolvidas nas comunidades foram baseadas nas necessidades da comunidade local. E teve a participação dos moradores (Francy Pires, Comunidade de São João de Côrtes, entrevista individual).

Por sua vez, Andrey Costa Pereira, da comunidade Oitiua, embora concordasse sobre o significativo engajamento comunitário, frisou que as lideranças e as mulheres compuseram com mais força, ao passo que os jovens pouco colaboraram. Diante disso, Andrey analisou a construção da política positivamente, mas atento e desejante para sua implementação:

A participação das lideranças foi boa. Elas atuam como pontes de confiança nas comunidades. As mulheres, como sempre, mostrando força. Os jovens, em algumas situações, são minoria. Falta mais participação e envolvimento por parte deles [...] Na minha percepção, a construção da política foi positiva. Representa um avanço importante no diálogo entre Estado e as comunidades. Mas é essencial acompanhar sua implementação na prática, em ações concretas (Andrey Pereira, Comunidade Oitiua, entrevista individual).

Essas falas, combinadas, revelam que embora a metodologia das oficinas tenha sido bem recebida em termos de acessibilidade e abertura para o diálogo, há desafios relacionados à efetiva inclusão de todos os grupos sociais e à continuidade das ações para além do espaço formal das oficinas. Tal constatação reforça a necessidade de metodologias flexíveis, culturalmente sensíveis e que considerem as diferentes temporalidades e dinâmicas internas das comunidades quilombolas.

Portanto, a quarta rodada, embora marcada por limitações metodológicas importantes, reafirmou a necessidade de processos mais coerentes com os princípios da participação informada e do protagonismo comunitário. Mais do que um momento de validação, trata-se agora de garantir que os planos sejam efetivamente reconhecidos pelas comunidades como expressão legítima de suas escolhas, saberes e projetos de futuro. Para isso, é fundamental que os próximos passos sejam orientados por uma postura dialógica, horizontal e eticamente comprometida com a centralidade das comunidades quilombolas como sujeitos políticos do processo.

Perguntado sobre como avalia o potencial dos PGTAQs, a partir da experiência local em Alcântara, para promover o fortalecimento da autonomia e da sustentabilidade nos territórios quilombolas, o professor José Barros Filho respondeu:

A partir da experiência em curso no território quilombola de Alcântara, acredito que o PGTAQ possui grande potencial para fortalecer a autonomia e a sustentabilidade das comunidades quilombolas, principalmente porque coloca no centro o protagonismo das comunidades na identificação de suas necessidades e no planejamento de ações. Mas, para que o PGTAQ alcance seus objetivos, é fundamental superar desafios como a fragilidade institucional, a resistência de gestores locais, as dificuldades logísticas em territórios extensos e os conflitos internos em algumas comunidades (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

O Professor José também destacou recomendações ou reflexões com base no que tem sido observado até o momento:

Uma recomendação central é a importância de garantir a continuidade dos processos participativos, mesmo após a finalização dos PGTAQs. É fundamental que a elaboração dos planos não seja vista como o fim, mas como o início de um ciclo permanente de gestão territorial, no qual as comunidades mantenham protagonismo na implementação, no monitoramento e na atualização das ações pactuadas. Além disso, é necessário que as diferentes esferas governamentais assumam efetivamente suas responsabilidades, assegurando apoio técnico, institucional e financeiro contínuo, para que os planos não fiquem apenas no papel. Por fim, em termos metodológicos, é preciso reconhecer que cada território quilombola possui uma dinâmica própria, marcada por especificidades históricas, políticas e culturais, o que exige uma escuta atenta e flexibilidade das equipes envolvidas na assessoria técnica (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

Ao mesmo tempo, em que acompanhava a construção dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQ), que constituem a primeira fase de implementação da política de gestão territorial e ambiental nas comunidades quilombolas de Alcântara, tive também a oportunidade de acompanhar o início de outras ações concretas em curso no território, dentre elas, a implantação das unidades do “Sisteminha Comunidade em Ação”. Julgo importante abrir aqui um parêntese para tratar com mais atenção dessa ação específica, não somente por seu impacto material imediato na vida das famílias, mas também pelo que ela revela sobre a potência da participação comunitária nos processos de tomada de decisão e na construção de políticas públicas com sentido territorializado.

Embora já tenha mencionado anteriormente do que se trata o Sisteminha, considero pertinente reiterar: trata-se de uma tecnologia social desenvolvida pela EMBRAPA, concebida como um sistema de produção agroecológica integrada em pequena escala. Suas unidades combinam módulos interdependentes, tanque de peixes, horta, aviário, composteira e minhocário, permitindo o uso eficiente de recursos naturais, o aproveitamento de resíduos e a produção diversificada de alimentos. Mais do que um conjunto de técnicas, o Sisteminha opera como uma proposta de fortalecimento da autonomia alimentar e produtiva das famílias, de forma adaptável ao contexto ambiental, social e econômico de cada território.

Durante as oficinas realizadas nos diversos polos do território quilombola de Alcântara, a demanda pela ampliação do número inicialmente previsto de unidades do Sisteminha e de usinas fotovoltaicas surgiu com força e frequência. O projeto previa, em sua versão original, a instalação de 31 unidades de cada. Entretanto, nas escutas comunitárias, essa previsão foi reiteradamente contestada pelas lideranças e moradores, que apontavam sua insuficiência frente à dimensão do território e à realidade concreta das famílias quilombolas. A fala dos quilombolas e de representantes das entidades era direta, como a sra. Valdirene Ferreira Mendonça “não basta planejar, é preciso fazer o que realmente chega na ponta, no dia a dia da roça e da cozinha”.

O que se seguiu a essa manifestação foi um processo vivo de reorientação do planejamento. As entidades que realizam a mediação política no território acolheram as demandas das comunidades e, em articulação com o Ministério da Igualdade Racial (MIR), propuseram uma readequação do projeto, ampliação o número de unidades do Sisteminha para 79, e a redução do número de usinas fotovoltaicas de 31 para 10. Tal decisão foi

oficializada junto ao Instituto Federal do Maranhão (IFMA) por meio do Ofício nº 323/2024/MIR, que autorizou também o redirecionamento dos recursos.

A alteração, embora envolvesse aspectos administrativos e financeiros, refletia uma decisão política e comunitária de grande densidade simbólica. Ao reivindicar a ampliação do Sisteminha, as comunidades quilombolas de Alcântara não estavam apenas solicitando um incremento quantitativo, estavam afirmando um projeto de território baseado na soberania alimentar, na economia do cuidado e na valorização dos saberes locais. O Sisteminha, nesse sentido, converte-se em uma metáfora viva daquilo que as comunidades desejam cultivar: autonomia, solidariedade e permanência digna no território.

Essa configuração dialoga com a proposta de Bispo (2015), na subversão da compreensão colonialista de linearidade do tempo, dos processos e das coisas. Propor uma lógica de “começo, meio e começo” é entender que os processos históricos e sociais não caminham para um fim, como numa narrativa com desfecho. Em vez disso, eles se desenvolvem em ciclos contínuos, onde cada final é, na verdade, um novo começo.

Isto posto, essa lógica afropindorâmica do tempo e dos processos tensiona as proposições do Estado, sobretudo em seus fundamentos metodológicos de intervenção. Elaborar uma proposta de escuta, devolutiva e implementação representa uma forma muito específica de construção, reconhecida pelo Estado como o ideal, mas que sofrerá fissuras no encontro com outras formas de concepção e organização, como identificado nessa pesquisa.

Portanto, nesses termos, aponto para a importância de uma metodologia de “começo, meio e começo” Bispo (2015) na aproximação e elaboração de planos de reparação histórica para comunidades quilombolas. Planos que não busquem somente um “lugar de chegada” nos moldes do Estado ou da modernidade, mas permanecem em luta para continuar começando, cuidando da terra, da vida e da comunidade.

Durante o processo de readequação, às próprias comunidades indicaram as e os responsáveis pelas 79 unidades, a partir de critérios pactuados com a coordenação do projeto, residir no território; demonstrar motivação e interesse em manter a unidade funcionando; ter participado das oficinas do PGTAQ; estar disposto ou disposta a compartilhar a experiência com outras famílias, ser multiplicador ou multiplicadora; compor uma família com mais de quatro integrantes; e ter disponibilidade para participar de intercâmbios formativos. A seleção,

conduzida internamente pelas comunidades, reforça a centralidade da autogestão e o protagonismo local no processo de implementação, informações repassadas pelo IFMA.

A formação dos/das responsáveis pelas unidades foi iniciada com uma etapa teórica, conduzida pelo professor Luiz Guilherme, da EMBRAPA, assessor técnico do projeto. Mas, reconhecendo que o conhecimento se constrói também no fazer e na troca de experiências, a formação incluiu duas visitas técnicas à comunidade quilombola de São Martins, no município de Paulistana, Piauí, referência nacional na implementação do Sisteminha. A primeira visita ocorreu entre os dias 19 e 21 de julho; a segunda, entre os dias 29 de agosto e 1º de setembro. Nessas ocasiões, os e as representantes de Alcântara puderam não apenas conhecer *in loco* o funcionamento dos módulos, mas sobretudo dialogar com outras famílias quilombolas sobre as práticas, os desafios, os ajustes necessários, e os resultados obtidos em contextos semelhantes, informações fornecidas pelo IFMA.

É importante registrar que essa reconfiguração, embora extremamente positiva, gerou também um impacto no cronograma de execução do projeto. As redefinições realizadas entre o final de abril e meados de junho atrasaram o início da contratação das empresas responsáveis pela montagem e pelas capacitações técnicas. Ainda assim, o saldo político e comunitário do processo foi imensamente mais valioso do que qualquer cronograma preestabelecido

A instalação de 79 tanques para criação de peixes em comunidades quilombolas de Alcântara, conforme divulgado pelo IFMA<sup>13</sup>, representa mais do que a chegada de equipamentos produtivos. Inseridos em um território de práticas coletivas e saberes tradicionais, esses tanques se tornam parte de estratégias locais de autonomia, cuidado e resistência. As próximas etapas são: criação de aves, minhocário, composteira e hortas, reforçam uma lógica integrada e agroecológica, conectada aos modos de vida quilombolas.

O que se viu foi um processo exemplar de apropriação comunitária de uma política pública, nas quais as decisões técnicas foram tensionadas, ressignificadas e reconstruídas a partir das necessidades, visões de futuro e estratégias coletivas das comunidades. A experiência do Sisteminha em Alcântara mostra que, quando há escuta real e disposição para

---

<sup>13</sup> Veja em

[https://www.google.com/url?q=https://www.instagram.com/p/DL2RSL3xHfI/&sa=D&source=docs&ust=1752680334065471&usg=AOvVaw24fKQqk\\_jZ82ybLyy1pgps](https://www.google.com/url?q=https://www.instagram.com/p/DL2RSL3xHfI/&sa=D&source=docs&ust=1752680334065471&usg=AOvVaw24fKQqk_jZ82ybLyy1pgps)

o diálogo institucional, é possível transformar instrumentos burocráticos em caminhos vivos para a construção de justiça territorial.

As tratativas entre MIR, IFMA e comunidades não foram interrompidas, especialmente diante da previsão de recursos ainda disponíveis no âmbito da política. Como resultado dessas articulações, foi firmado, em 12 de julho de 2024, o Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 13/2024, com o objetivo de *implementar ações de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola no Território Étnico de Alcântara*. A partir das informações coletadas nas oficinas e das escutas realizadas junto às entidades locais, construiu-se um plano de trabalho alinhado às realidades e especificidades do território.

Dentre as etapas previstas no segundo Termo de Execução Descentralizada (TED), destaca-se a Etapa 5: Aquisição de insumos agrícolas e pesqueiros destinados ao apoio das comunidades quilombolas. Trata-se de uma ação estruturante voltada ao fortalecimento dos modos de vida tradicionais, da segurança alimentar e da economia territorial. Essa etapa está sendo acompanhada pelos professores do IFMA Izabel Funo e Caio, ambos doutores em Recursos Pesqueiros e Aquicultura.

Esse caráter dinamizador da construção dos PGTAQs foi destacado por José Barros Filho, professor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e coordenador local do projeto. Ao ser questionado sobre a existência de impactos imediatos decorrentes da construção dos planos, mesmo antes de sua conclusão formal, o professor afirmou:

Mesmo antes da finalização dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, a construção coletiva dos planos já tem gerado impactos concretos nas comunidades. Algumas ações prioritárias, identificadas durante as oficinas e registradas no relatório prévio dos planos, começaram a ser encaminhadas por meio de articulações entre instituições parceiras, como o Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre MIR e IFMA. Entre as ações do chamado TED 2, destacam-se iniciativas voltadas à revitalização da pesca artesanal, como o apoio à construção e recuperação de embarcações, redes e áreas de despesca. Na agricultura, foram apontadas ações para a melhoria do cultivo tradicional com uso de práticas agroecológicas. Também houve forte demanda pela melhoria das casas de farinha, com destaque para a necessidade de reestruturação física e aquisição de equipamentos que garantam melhores condições de trabalho e segurança alimentar (José Filho, coordenador IFMA, entrevista individual).

No dia 8 de junho de 2025, estive novamente no território, em caráter independente, como pesquisadora quilombola Kalunga, sem qualquer vínculo institucional com o governo federal. Minha presença se deu no contexto da pesquisa de campo que realizei de forma

autônoma, dialogando diretamente com os quilombolas para colher informações sobre como se deram as oficinas de construção dos PGTAs.

Na ocasião, tive a alegria de participar da última oficina da atividade do *Curso de construção de embarcações artesanais*, realizada na comunidade quilombola de São João de Cortes. A formação foi conduzida por dois mestres quilombolas da própria comunidade, reunindo 20 participantes, 10 com cada mestre. As oficinas não apenas resgataram saberes ancestrais ligados à navegação e à carpintaria naval tradicional, como também promoveu o intercâmbio entre comunidades.

O encerramento da oficina foi marcado por um gesto emocionante, o sorteio de uma canoa entre os participantes. O ganhador, tomado pela alegria, chegou a expressar sua intenção de vender a embarcação para repartir o valor com os colegas, de modo que todos pudessem comprar materiais e construir suas próprias canoas. No entanto, tal ação não era permitida, de acordo com orientação do professor Caio Lourenço, pois havia um termo firmado com o IFMA prevendo que a embarcação doada deveria permanecer com o sorteado, com fins comunitários.

Figura 22 - Oficina do Curso de construção de embarcações artesanais



Fonte: Acervo da autora, 2025.

Fiquei profundamente feliz em acompanhar essa atividade, especialmente ao perceber o entusiasmo dos participantes, alguns mais velhos, outros bastante jovens, que demonstraram genuíno interesse em resgatar e manter viva uma prática tradicional que dialoga com a cultura, o território e a ancestralidade quilombola. Esses momentos reforçam a potência das ações construídas a partir das próprias comunidades, o quanto as oficinas de construção dos planos foi importante e o quanto é necessário de políticas públicas que respeitem os saberes e modos de vida ancestrais.

Após retornar a Brasília, continuei acompanhando à distância o desenvolvimento das atividades desta etapa. A professora Izabel Funo me mantinha constantemente informada, enviando quase diariamente relatos e fotos que mostravam a evolução das ações e, sobretudo, a alegria dos cursistas. Entre os muitos retornos recebidos, um dos mais marcantes foi o do participante Hugo Renan Serejo Diniz, de 37 anos, pescador e motorista, que compartilhou com entusiasmo sua experiência:

Pra mim foi muito importante, pois aprendi ainda mais numa área que eu já conhecia um pouco. Com o curso, o total empenho dos professores e, principalmente, de nós alunos, percebi que, se me dedicasse totalmente à profissão, em pouco tempo também seria um profissional na área. Antes do curso, eu era um pescador que só tinha rede. Após as aulas, consegui construir minha própria canoa em menos de 30 dias. Agora, sigo confeccionando a minha canoa e quero continuar praticando, porque não quero esquecer o que aprendi. Se tiver encomenda de canoas, com certeza vou fazer e dar o meu melhor para entregar um trabalho bem feito (Hugo Diniz, entrevista individual).

Figura 23 - Embarcações artesanais construídas no curso.



Fonte: Acervo do cursista Hugo Diniz, 2025.

O relato de Hugo expressa de forma viva o impacto direto do curso na vida dos participantes, revelando não apenas a apropriação de novos saberes, mas também o fortalecimento da autoestima e a abertura para novas possibilidades de geração de renda e valorização dos saberes tradicionais.

No dia 10 de julho de 2025, recebi da professora Izabel Funo uma série de registros fotográficos que mostram momentos da entrega de freezers e canoas a pescadores quilombolas de Alcântara. As imagens vieram acompanhadas de relatos potentes, que falam sobre transformação cotidiana, alegria e reexistência no território. Em entrevista, Izabel escreveu:

No eixo da pesca, mais de 430 famílias serão contempladas com equipamentos e insumos. Até agora, 80 famílias já receberam os materiais e, nos próximos três meses, seguiremos com as demais entregas. Essas ações fortalecem a cadeia produtiva da pesca artesanal no Território Étnico de Alcântara, melhoram as condições de trabalho dos pescadores e contribuem com a sustentabilidade dos recursos pesqueiros [...] É simplesmente gratificante ver a alegria de um pescador recebendo uma canoa que ele vai poder usar para realizar sua pesca de subsistência, ou de receber um freezer que ele vai finalmente poder usar para armazenar adequadamente o seu pescado. Todos receberam os equipamentos com muita felicidade. Alguns, pela primeira vez, terão um freezer em casa. Outros pescadores, pela primeira vez, terão uma canoa. Isso vai otimizar muito a atividade de pesca realizada por essas famílias (Izabel Funo, professora IFMA, entrevista individual).

Figura 24 - Entrega dos freezers aos pescadores e suas famílias



Fonte: Acervo pessoal da professora Izabel Funo, 2025.

As palavras da professora Izabel, que acompanha de perto esse processo, expressam muito mais que a entrega de objetos revelam a dimensão afetiva, simbólica e política de ações que se voltam para a valorização de modos de vida historicamente invisibilizados. Canoa, motor, freezer, tudo isso, ali, é também território, memória e futuro possível.

### **3.2 O Acordo Entre O Governo Brasileiro E As Comunidades Quilombolas De Alcântara: Um Marco De Reparação Histórica E Reconhecimento Territorial**

Durante a elaboração dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) de Alcântara, ainda em fase de validação comunitária, acompanhamos de perto um processo histórico. Em setembro de 2024, foi anunciado um acordo entre o governo federal e as comunidades quilombolas de Alcântara, resultado de anos de mobilização política e luta pelo direito ao território. A entrega simbólica dos títulos de domínio pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, marcou o início de uma nova etapa no processo de reparação dos impactos provocados pelos deslocamentos compulsórios relacionados à instalação da base espacial, ainda na década de 1980.

Ao ser indagado sobre o Acordo de Alcântara, firmado em setembro de 2024 com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no território, Ronaldo dos Santos destacou a importância histórica e simbólica do gesto como “necessário”. Na minha opinião, chegamos ao melhor cenário possível, já imaginado ou nem imaginado um dia.”

A avaliação positiva expressa o entendimento de que o acordo representa não apenas um avanço político, mas também uma reparação parcial às comunidades quilombolas afetadas por décadas de violações de direitos territoriais. Sobre o acompanhamento governamental em relação aos impactos do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) sobre as comunidades quilombolas, Ronaldo reforça o compromisso ético e institucional do Estado brasileiro:

O esforço do nosso tempo é frear os impactos e mitigar parte dos impactos acumulados ao longo do tempo. Sabemos que existem prejuízos que são impagáveis, mas precisamos levar paz e dignidade às pessoas como gesto de que somos um Estado comprometido com os Direitos Humanos (Ronaldo dos Santos, Secretário MIR, entrevista individual).

Ronaldo conclui dizendo que três medidas prioritárias têm sido adotadas pelo governo como forma de mitigação e reparação: (i) a assinatura do acordo que encerra a perspectiva de ampliação da Base de Lançamento de Alcântara; (ii) a elaboração e implementação do Plano de Gestão Territorial e Ambiental do Território Étnico Quilombola de Alcântara; e (iii) a titulação imediata do território quilombola. Conforme reforça Ronaldo dos Santos, essas são ações de "altíssima relevância" e fundamentais para superar os efeitos negativos da presença do CLA sobre as comunidades locais.

Esse momento simbólico foi reforçado com a publicação do Decreto nº 12.190, de 20 de setembro de 2024, que declara de interesse social os imóveis rurais com domínio válido localizados no território tradicional quilombola de Alcântara. O decreto autoriza o INCRA a promover a desapropriação das áreas necessárias para garantir a titulação definitiva do território. Essa medida tem um peso importante, ao fortalecer juridicamente a posse coletiva das comunidades sobre suas terras de uso tradicional, reconhecidas oficialmente pela Portaria nº 658/2024 do próprio INCRA.

O Acordo de Alcântara também foi recebido com cautela e esperança pelas lideranças quilombolas do território, que há décadas protagonizam a resistência frente às violações causadas pela instalação da base espacial. Dorinete Serejo Moraes, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), expressa o sentimento coletivo de conquista e transformação:

É, o que eu posso dizer? A cereja do bolo de todos esses anos de luta pela titulação do território. A gente tinha um pouco de receio, mas hoje eu percebo que foi a melhor coisa que a gente fez: foi ter aceitado fazer esse acordo, que eu acredito que em breve a gente terá curtido o nosso território titulado e o restante em processo de titulação (Doriente Serejo, representante MABE, entrevista pessoal).

Seu depoimento evidencia não apenas o valor simbólico do acordo, mas também a expectativa concreta de avanço na regularização fundiária, um passo essencial para a garantia dos direitos territoriais e da dignidade das comunidades quilombolas de Alcântara.

O decreto também estabelece que não haverá indenização para benfeitorias irregulares, áreas públicas ou propriedades cujo domínio seja juridicamente inválido. Ao mesmo tempo, abre a possibilidade de que projetos de infraestrutura e interesse público possam ser realizados na região, desde que respeitem o processo de regularização fundiária e os direitos das comunidades quilombolas.

Esse conjunto de ações, o acordo político, a titulação simbólica, a criação da Diretoria de Territórios Quilombolas no INCRA e o decreto de desapropriação, representam um avanço concreto no reconhecimento de direitos territoriais das comunidades quilombolas de Alcântara. Mais do que medidas administrativas, são respostas do Estado brasileiro a um conflito histórico, marcado por violações de direitos, silenciamentos e desrespeito à autonomia das comunidades negras rurais.

Segundo Flávio Santos (2019), esse processo também revela como as formas de ocupação, uso da terra, ancestralidade e organização comunitária quilombola passam a ser reconhecidas como legítimas pelo Estado, mesmo que tardiamente. A titulação e a desapropriação se tornam ferramentas de reparação histórica, mas também de reafirmação de modos de vida e cosmologias que resistem há séculos à lógica da expulsão e da invisibilização.

O avanço na regularização fundiária cria melhores condições para a implementação dos PGTAQs, elaborados a partir das próprias lógicas territoriais e socioeconômicas das comunidades. Com o reconhecimento oficial do território, os planos podem se consolidar como instrumentos de gestão comunitária, fortalecimento da autonomia quilombola e promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos saberes locais.

Após a finalização do acordo com as comunidades quilombolas, seguimos em um momento de espera pela validação dos Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental, que representam, para esses povos, não somente documentos técnicos, mas expressões concretas de sua luta histórica por reconhecimento, autonomia e reprodução cultural. Essa validação é essencial para que as políticas públicas, construídas a partir do diálogo com as comunidades e seus modos de vida, possam ser efetivamente implementadas no território.

Enquanto isso, observa-se a progressiva implantação de outras políticas públicas, guiadas pelo compromisso do MIR e IFMA, que devem executar aproximadamente 30 milhões de reais até 2026. Estes recursos são fundamentais para a manutenção e fortalecimento das práticas sociais, ambientais e culturais quilombolas, garantindo a reprodução de seus modos de vida em um contexto marcado por pressões econômicas e políticas externas.

No entanto, em 2025, as comunidades foram surpreendidas por uma nova e significativa notícia: a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que

responsabiliza o Estado brasileiro por violações aos direitos dos povos quilombolas, reforçando a urgência na titulação de suas terras e na garantia de políticas de reparação. Para o pesquisador que acompanha essas dinâmicas, essa decisão internacional revela como as disputas territoriais não são apenas jurídicas, mas atravessam dimensões simbólicas, identitárias e políticas, evidenciando a persistência das desigualdades estruturais e a resistência desses povos em defender sua existência cultural e territorial.

Assim, esse momento de espera pela validação dos planos, combinado com a força simbólica e política da sentença, constitui uma tensão própria dos processos de reconhecimento dos direitos quilombolas, onde o governo, as comunidades e as instituições internacionais interagem em múltiplos níveis, configurando um campo complexo de luta e construção social.

A espera pela validação e implementação é um momento ambíguo, de contentamento pelo trabalho realizado, mas de atenção receosa pela não materialização. Nesse sentido, a perspectiva do Sr. Vicente do Amaral, morador de Peroba de Cima, oferece um importante recorte sobre as dinâmicas e os desafios enfrentados. Ele utiliza uma metáfora familiar para expressar a lentidão e a profundidade dos processos de reconhecimento e consolidação das políticas:

Olha, isso é como casamento. A gente sabe da felicidade depois de três, quatro, cinco anos de convivência. Só depois do documento assinado. Exato. É um ditado popular que “saída de porta não é meio de caminho”. Então, eu tava até me lembrando aqui, as empresas já investiram uma boa parte desse recurso, mas autor da discussão, está onde ia para onde não ia, estão investindo, mas não tem uma prestação de conta, nós já gastamos tanto, com isso, isso, isso, fora esse isso e isso, ainda tem tanto que é para gastar com aquilo (Vicente do Amaral, Comunidade Peroba de Cima, entrevista individual).

Essa fala evidencia compara a efetivação dessas iniciativas a um casamento, cujo objetivo é alcançado após a formalização, mediada por um ritual. Assim como indica a necessidade do acompanhamento contínuo das ações e da transparência na aplicação dos recursos destinados às comunidades quilombolas.

## CONCLUSÃO

O processo de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) em localidades como Alcântara é um exemplo de como as políticas públicas podem ser mais eficazes quando pensadas com, e não somente para os povos quilombolas. A experiência demonstrada nesse contexto revela que a transformação social não se dá apenas por meio da entrega de tecnologias, da elaboração de planos ou do cumprimento de metas preestabelecidas pelo Estado. A verdadeira mudança acontece quando se reconhece o valor das experiências locais, das estratégias de resistência e da sabedoria acumulada pelos quilombolas ao longo de séculos. As políticas públicas precisam, portanto, ser formuladas para fazer sentido para as comunidades, permitindo que elas não somente se beneficiem, mas que também se apropriem da própria ação política.

Mesmo diante de dificuldades e limitações, como a longa distância entre as comunidades, a infraestrutura, a ausência de transporte público regular e a sobrecarga de trabalho das lideranças e moradores, que frequentemente trabalham de sol a sol, as pessoas se mostraram profundamente engajadas no processo. A participação nas oficinas da PNGTAQ em Alcântara foi um exemplo dessa mobilização. Não se tratava somente de um compromisso formal ou de cumprir uma etapa burocrática, era, acima de tudo, a expressão de um desejo coletivo de ocupar espaços de fala e de decisão sobre o presente e o futuro de seus territórios. Os quilombolas estavam reafirmando o direito de participar ativamente do processo de gestão e proteção de suas terras, mostrando que, para as políticas públicas serem efetivas, é essencial que as comunidades se sintam protagonistas dessa transformação.

A crítica direta ao número inicialmente proposto de unidades do Sisteminha, posteriormente ampliado de 31 para 79, revela a importância da escuta ativa e de um processo contínuo de adequação às reais necessidades das famílias quilombolas. Essa ampliação, fruto do diálogo com as comunidades, evidenciou que a segurança alimentar e a geração de renda são demandas centrais para a sustentabilidade dos territórios, indo além da pauta da titulação das terras.

As comunidades não demandam apenas a implementação de soluções tecnológicas, mas sim a criação de espaços de diálogo efetivo, onde suas necessidades cotidianas, lutas históricas e formas próprias de viver sejam reconhecidas, respeitadas e integradas às políticas

públicas. O fortalecimento dos territórios quilombolas passa, portanto, pelo reconhecimento da sua autonomia e do seu protagonismo na construção de soluções que realmente façam sentido para seus modos de vida.

Essa experiência vai ao encontro da crítica de James C. Scott, especialmente em seu livro *Seeing Like a State*, onde ele argumenta que as políticas públicas estatais, quando tentam impor modelos padronizados e desconsideram os saberes locais e a organização social das comunidades, estão fadadas ao fracasso. A lição de Scott demonstra: modelos estatais que não reconhecem a complexidade e a autonomia das comunidades locais acabam sendo ineficazes e, frequentemente, causam mais problemas do que soluções. A experiência em Alcântara confirma essa perspectiva ao mostrar que, quando o Estado adota um olhar atento às especificidades locais e ao conhecimento acumulado pelas comunidades, a política pública se torna mais efetiva, mais adequada e mais transformadora.

Porém, apesar dos avanços e das vitórias simbólicas e concretas dessa experiência, é preciso reconhecer que a PNGTAQ ainda apresenta uma série de desafios. Embora o decreto tenha a proposta de garantir a autonomia das comunidades quilombolas na gestão de seus territórios, o que é um avanço importante, ele também revela fragilidades significativas. Um dos principais problemas é seu caráter programático, ou seja, ele apresenta diretrizes e objetivos louváveis, mas carece de uma regulamentação mais detalhada sobre como essas diretrizes serão efetivamente implementadas. A ausência de um processo regulatório mais evidente gera um vácuo jurídico que pode prejudicar a efetividade das ações e a segurança das comunidades, especialmente em um contexto marcado por disputas territoriais e questões de titulação de terras. O risco é que a política se torne um discurso vazio e, ao invés de solucionar problemas, acabe agravando as tensões.

Outro aspecto importante a ser considerado é a exclusão de outros atores fundamentais da gestão, como por exemplo: estados e municípios. Embora seja legítimo e essencial que as comunidades quilombolas sejam as protagonistas na gestão de seus territórios, a ausência de uma participação mais ampla de outros segmentos da sociedade, como o poder legislativo, sociedade civil organizada, setor empresarial e até especialistas em gestão ambiental e territorial, limita a capacidade da política de ser eficaz. As comunidades quilombolas, por mais que possuam um conhecimento profundo sobre seus territórios e suas práticas tradicionais, não têm, muitas vezes, alguns conhecimentos técnicos para lidar com questões complexas envolvendo gestão ambiental e aspectos jurídicos. A incorporação de saberes

técnicos e o fortalecimento de um diálogo plural são fundamentais para que a política possa realmente ser aplicada de forma eficiente e justa.

A incorporação de saberes técnicos é, aliás, uma das maiores lacunas da PNGTAQ. Embora a política reconheça a sabedoria tradicional das comunidades quilombolas, ela parece não dar a devida atenção à colaboração com profissionais e especialistas que poderiam contribuir para a gestão sustentável e eficaz dos territórios. A exclusividade das decisões nas mãos das comunidades pode ser empoderadora, mas também coloca em risco a efetividade da política em resolver questões complexas.

Além disso, a questão da autodeclaração das comunidades quilombolas como critério para o reconhecimento de seus territórios traz consigo uma série de desafios. Embora a autodeclaração seja um passo importante para garantir a autonomia e o reconhecimento de identidade, ela também apresenta riscos. O uso indevido dessa autodeclaração pode abrir espaço para a instrumentalização política e para a falsificação de comunidades quilombolas, o que pode resultar em disputas territoriais e até em um aumento da grilagem de terras. A falta de um processo técnico rigoroso de verificação dessas comunidades e de seus critérios de ancestralidade e territorialidade pode gerar mais conflitos do que soluções.

Dessa forma, embora a PNGTAQ apresenta um imenso potencial transformador, ao reconhecer a autonomia e a sabedoria tradicional das comunidades quilombolas, ela ainda precisa de um aperfeiçoamento substancial para se tornar uma política pública plenamente eficaz. A política precisa ir além de um conjunto de diretrizes e metas, precisando ser acompanhada de um processo regulatório com múltiplos atores no processo de decisão e da incorporação de saberes técnicos e científicos. É necessário, portanto, construir um modelo de gestão que respeite as tradições e os conhecimentos ancestrais, mas que também se beneficie dos avançados conhecimentos contemporâneos. Essa combinação de saberes é um dos indicadores para o sucesso de qualquer política pública que pretenda não apenas respeitar, mas também promover o desenvolvimento sustentável, a autonomia e a justiça territorial das comunidades quilombolas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHADOS E PEDIDOS. **Direito à terra quilombola em risco. Reconhecimento de territórios tem baixa histórica no governo Bolsonaro.** 2021. Disponível: <[https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra\\_Quilombola.pdf](https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf)> Acesso: 02 mai 2025.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico.** Brasília, MMA, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. 2009. “Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito”. In: Emilia Pietrafesa de Godoi et alii (orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias: estratégias de reprodução social, volume II.** São Paulo: Editora UNESP, pp. 39-66.

ALMEIDA. Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ANDRADE. Maristela de Paula. **Terra de índio: identidade étnica e conflito em terras de uso comum.** São Luís: Edufma, 2008.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

AVRITZER, L. **Democracia e esferas públicas: participação e deliberação na era pós-nacional.** São Paulo: Ed. 34, 2002.

BIKO, D. **Intervenções na Posse do CG PNGTAQ.** MIR, 2025.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. **Colonização, Quilombos, Modos e Significações.** Brasília: INCTI/UnB, 2015.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. **A terra dá, a terra.** São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023.

BRASIL. **Relatório da Posse e Instalação do Comitê Gestor da PNGTAQ.** Ministério da Igualdade Racial. Fevereiro de 2025.

BRASIL. **Relatório da Reunião de Instalação do Comitê Gestor da PNGTAQ.** MIR, 2025.

BRASIL. MIR. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola: Relatos Oficiais e Propostas para Implementação.** Brasília: MIR, 2025.

BRASIL. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas.** Programa BRASIL QUILOMBOLA. Brasília, 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

BRASIL. Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023. **Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola**.

BRASIL. Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023. **Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor**.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 8, de 22 de junho de 2017. **Institui o Comitê Gestor da PNGTAQ**.

CABNAL, Lorena. Aceramiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. **Momento de paro Tiempo de Rebelión**, v. 116, n. 3, p. 14-17, 2010.

CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2003.

COELHO, Leonardo; ANDRADE, Maristela. **QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA: EXPROPRIAÇÃO, PROPRIEDADE COMUM E RESISTÊNCIA TERRITORIAL**. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 19, n. 3, p. 477–500, 2022.

COLLINS, Patrícia. Aprendendo com um outsider within. **Sociedade e Estado**, v. 31, p. 99-127, 2016.

COMANDULLI, Carolina. Gestão territorial e ambiental de terras indígenas: fazendo planos. **Revista RURIS** (Campinas), v. 10, n. 1, p. 41–71, 2016.

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). **Relatórios internos, atas e sistematizações de oficinas territoriais da PNGTAQ**, (2013–2023) (documentação obtida via CONAQ e parceiros institucionais).

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). **Projeto Fortalecendo a Gestão Quilombola no Cerrado e Mata Atlântica**. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). Comunicado de imprensa nº 18/2025: **Brasil es responsable por incumplir su obligación de proteger los derechos de las comunidades quilombolas de Alcântara**. San José, 13 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. Sentença de 21 de novembro de 2024 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 21 nov. 2024. Disponível em: [https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt\\_br/vid/1067534926](https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926). Acesso em: 14 jun. 2025.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, do Estado e da propriedade privada**. Boitempo Editorial, 2019.

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho.** Tradução de Isadora Lins França. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

FERNANDES, Gerusa Fidelis. **Políticas públicas para Comunidades Quilombolas.** Open Science Research IX, ISSN 978-65-5360-235-9, v. 9, 2022. Editora Científica Digital.

FUNATURA/GIZ. Sistematização das Oficinas de 2015–2018.

GARCIA Jr, A. HEREDIA, B. GARCIA, M.F. 1978. “Campesinato e plantation no Nordeste”. Anuário Antropológico 78. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, p. 267-287. <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6059/7876>.

GOMES, Nilma. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação.** Petrópolis: Vozes, 2017.

JORGE, Igor. O Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil: um retrato do tratamento dado às pessoas sem moradia no Brasil. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 1–18, 2025.

LEIRNER, Piero de Camargo. As políticas públicas segundo a antropologia. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Unesp; Fiocruz, 2013.

LITTLE, Paul Elliot. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. In: **Série Antropologia nº322.** Brasília: UNB, 2002, p. 1-32.

MALINOWSKI, Bronisław. **Argonautas do pacífico ocidental.** Ubu Editora, 2018.

MANSBRIDGE, Jane J. “Introduction”, Unitary versus Adversary Democracy”. In: **Beyond Adversary Democracy.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1983, p. 3-22.

MORAES, E. **Relato na Reunião de Instalação do Comitê Gestor.** MIR, 2025.

MORGAN, Lewis Henry. **A sociedade antiga.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2014.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política.** São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999.

MURA, Fábio; SILVA, Alexandra Barbosa da. Breve balanço sobre a situação territorial indígena após a Constituição Federal de 1988 no Brasil: conflitos fundiários, agronegócio e políticas de Estado em questão. In: **A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário.** SOUZA LIMA, Antônio Carlos (Org.). Rio de Janeiro: E-Papers ; Brasília: ABA Publicações, 2018.

PLÍNIO DOS SANTOS, Carlos Alexandre Barboza. **Quilombos: Memórias e histórias de comunidades quilombolas**. 1. ed. Brasília: Mil Folhas do IEB, 2021. v. 1. 268p.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 117-142.

REIS, João José. **O alufá Rufino: Tráfico, Escravidão e Liberdade no Atlântico Negro**. Editora Companhia das Letras, 2010.

RIBEIRO W. C. **O Brasil no século do fogo: mudanças climáticas, desmonte ambiental e emergência climática**. São Paulo: Contexto, 2021.

SANTOS, Flávio Luís Assiz dos. **Antropologia e Estado: uma etnografia dos processos de reconhecimento territorial quilombola na Bahia (2003–2018)**. 2019. 294 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

SANTOS, Ronaldo dos. MELOS, Paula Balduíno de, BECHELANY, Fabiano Campelo. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola: uma primeira análise**. Abant. 2024. Disponível: <[https://www.abant.org.br/files/34rba\\_966\\_08427039\\_164108.pdf](https://www.abant.org.br/files/34rba_966_08427039_164108.pdf)> Acesso: 02 mai. 2025.

SCHETTINO, Marco Paulo Fróes. A inserção profissional dos antropólogos na esfera pública no Brasil. In: **A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário**. SOUZA LIMA, Antônio Carlos (Org.). Rio de Janeiro: E-Papers ; Brasília: ABA Publicações, 2018

SCOTT, James. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 2020.

SHIRAI SHI NETO, Joaquim; LIMA, Rosirene Martins. Mujeres, prácticas de uso común, cuidado y conservación de los palmares de babasú en el Amazonas. **Polis Revista Latinoamericana**, 20 (60), 193-206, Ago, 2021. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N60-1558>.

SILVA, Alcione. Concentração fundiária, quilombos e quilombolas: faces de uma abolição inacabada. **Revista Katálysis**, v. 24, n. 3, p. 554–563, 2021.

SOUZA, Emilene Leite de; PIRES, Flávia Ferreira. Entendeu ou quer que eu desenhe? Os desenhos na pesquisa com crianças e sua inserção nos textos antropológicos. **Horizontes Antropológicos**, v. 27, p. 61-93, 2021.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; CASTRO, João Paulo Macedo. Política(s) Pública(s). In: SANSONE, Livio; PINHO, Osmundo Araújo (Orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2. ed. rev. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia/Edufba, 2008.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; CASTRO, João Paulo Macedo e. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). **ANTHROPOLOGÍCAS**, ano 19, v. 26, n. 2, p. 17-54, 2015.

SPIESS, Marcos Alfonso. Relações entre antropologia e políticas públicas no Brasil: uma análise da institucionalização do campo de pesquisa. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 169-191, jan./jun. 2016.

STEDILI, João. **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. Os dilemas da institucionalização da participação: o caso das políticas sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31(91), 1-18, 2016.

VELHO, Gilberto. **Observando o familiar**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

## ANEXOS



### TERMO DE CONCILIAÇÃO, COMPROMISSOS E RECONHECIMENTOS RECÍPROCOS

A União, por meio do Ministério da Defesa - MD, do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação – MCTI, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA, do Ministério da Igualdade Racial – MIR, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – MGI, do Comando da Aeronáutica – COMAER, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, e as Comunidades Quilombolas de Alcântara, neste ato representadas por suas entidades representativas, o Sindicado dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara – STTR, a Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara - ATEQUILA, o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara – MABE e o Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara - MOMTRA, em processo de conciliação conduzido pela Advocacia-Geral da União, a partir do diálogo iniciado no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI Alcântara, criado pelo Decreto nº 11.502/2023, e mantido mesmo após a saída formal das entidades representativas dos quilombolas e o encerramento das atividades do GTI, celebram o presente **Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos** como forma de compatibilizar os interesses e direitos territoriais das comunidades quilombolas de Alcântara, com os interesses e necessidades da União em promover e desenvolver o Programa Espacial Brasileiro e Consolidar o Centro de Lançamento de Alcântara – CLA.

Considerando o histórico de ocupação do território do município de Alcântara/MA por populações negras escravizadas ocorrido a partir do século XVIII;

Considerando a instalação do CLA no município de Alcântara/MA, na década de 1980, anteriormente à Constituição Federal de 1988 e à Convenção OIT nº 169, hoje instalado e ocupando a área de 9.256 hectares, não abrangida pelo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, publicado pelo Incra em 04 e 05 de novembro de 2008;

Considerando o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que assegura aos remanescentes dos quilombos a propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas;

Considerando o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID publicado pelo Incra em 04 e 05 de novembro de 2008, com área identificada e delimitada de 78.105 hectares;

Considerando a manifestação de interesse apresentada pelo Ministério da Defesa junto ao procedimento de titulação, autos Incra nº 54230.002401/2006-13, em relação à área de 12.645 hectares, sobreposta à área do RTID;

Considerando os diálogos ocorridos no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto nº 11.502, de 25 de abril de 2023, que teve por objetivo encontrar alternativas que

vabilizem a titulação do território das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara, compatibilizando essa titulação com os interesses do Centro Espacial de Alcântara;

Considerando a importância estratégica do desenvolvimento brasileiro no setor aeroespacial e, portanto, a necessidade de investimento no Programa Espacial Brasileiro, que será viabilizada pelo Governo Federal; e

Considerando a importância das atividades de defesa e da exploração comercial, na área de 9.256 hectares do CLA para o Programa Espacial Brasileiro – PEB e o desenvolvimento socioeconômico do município de Alcântara/MA.

RESOLVEM estabelecer os seguintes reconhecimentos e compromissos recíprocos:

#### **Compromissos e Reconhecimentos do MD, MCTI e COMAER**

**CLÁUSULA PRIMEIRA.** O Ministério da Defesa – MD, o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação – MCTI e o Comando da Aeronáutica – COMAER não se opõem ao reconhecimento da área de 78.105 hectares, incluída a área de 12.645 hectares, localizados contiguamente ao norte da área do CLA, identificada como território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID elaborado pelo Incra e, por este termo, desistem da manifestação de interesse apresentada junto ao processo administrativo Incra nº 54230.002401/2006-13, se comprometem a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema e a respeitar a afetação da área quilombola feita pela União.

#### **Compromissos e Reconhecimentos das Comunidades Quilombolas de Alcântara**

**CLÁUSULA SEGUNDA.** As comunidades quilombolas de Alcântara declaram concordância com a identificação e delimitação do território quilombola de Alcântara, em área de 78.105 hectares, conforme o RTID publicado pelo Incra em novembro de 2008, estando de acordo com a existência e o funcionamento do Centro de Lançamento de Alcântara na área onde está instalado, se comprometendo a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema e a respeitar a afetação da área do CLA feita pela União.

#### **Compromissos do MDA, MIR, MGI e Incra**

**CLÁUSULA TERCEIRA.** Imediatamente, após a assinatura do presente termo de conciliação, na mesma cerimônia pública de sua assinatura, o Presidente do Incra assinará a Portaria de Reconhecimento e Delimitação do Território Quilombola de Alcântara, com área de 78.105 hectares, coincidente com a área identificada e delimitada no RTID, publicado no Diário Oficial da União em 04 e 05 de novembro de 2008.

**CLÁUSULA QUARTA.** No prazo máximo de até 12 (doze) meses da assinatura do presente Termo de Conciliação, o Incra iniciará a titulação do território identificado e declarado, outorgando o título de domínio das áreas que já se encontram registradas em nome da União e, dentre elas, priorizando as áreas limítrofes e situadas ao norte da área do CLA;

**CLÁUSULA QUINTA.** No prazo de até 30 (trinta) dias após a assinatura do presente Termo de Conciliação, ato conjunto do MDA, do MGI e do MIR constituirá grupo de acompanhamento e

2  
VW

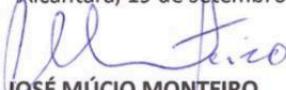
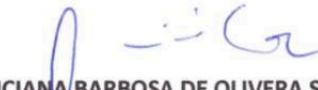
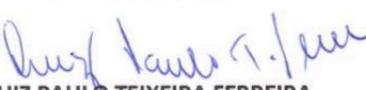
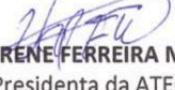
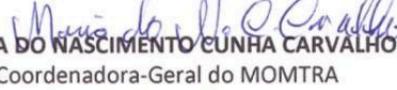
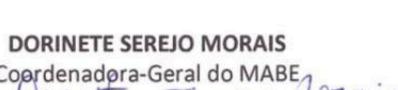
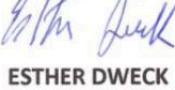
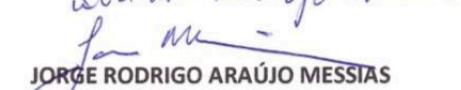
monitoramento do cumprimento da obrigação de titulação assumida na Cláusula Quarta, a ser integrado por representantes dos respectivos ministérios, do Incra e das organizações representativas das comunidades quilombolas de Alcântara, incluindo suas assessorias técnicas, de forma paritária.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** O estado do Maranhão será convidado a participar e a colaborar com os trabalhos do referido grupo de acompanhamento e monitoramento.

#### Disposições Gerais

**CLÁUSULA SEXTA.** As partes signatárias poderão apresentar o presente Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos junto às ações em trâmite no judiciário brasileiro ou requerimentos em organismos internacionais de direitos humanos para avaliação das respectivas autoridades julgadoras quanto a eventual perda parcial ou total do objeto da ação ou do requerimento, tendo em conta os reconhecimentos recíprocos e compromissos assumidos neste Termo.

Alcântara, 19 de setembro de 2024

 <b>JOSÉ MÚCIO MONTEIRO</b> Ministro da Defesa	 <b>LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS</b> Ministra da Ciência, Tecnologia e Inovação
 <b>LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA</b> Ministro do Desenvolvimento Agrário	 <b>ANIELLE FRANCO</b> Ministra da Igualdade Racial
 <b>MARCELO KANITZ DAMASCENO</b> Comandante da Aeronáutica	 <b>CÉSAR FERNANDO SCHIAVON ALDRIGHI</b> Presidente do Incra
 <b>ANICETO ARAÚJO PEREIRA</b> Presidente do STTR de Alcântara	 <b>VALDIRENE FERREIRA MENDONÇA</b> Presidenta da ATEQUILA
 <b>MARIA DO NASCIMENTO CUNHA CARVALHO</b> Coordenadora-Geral do MOMTRA	 <b>DORINETE SEREJO MORAIS</b> Coordenadora-Geral do MABE
 <b>ESTHER DWECK</b> Ministra da Gestão e Inovação	 <b>JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS</b> Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União