



## LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS CAMBIAN EL PAISAJE DE COMUNIDADES NEGRAS QUILOMBOLAS EN BRASIL

Rosa Lima Peralta<sup>1</sup>  
Maristela Oliveira de Andrade<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo analiza el papel del Estado en relación a los derechos territoriales y culturales de las comunidades negras *quilombolas* en Brasil (formadas por grupos étnicos descendientes de esclavos), asegurados por la Constitución Federal de 1988. Desde entonces, el Estado comenzó a desarrollar e implementar políticas públicas a través de una red de instituciones de mediación (Andrade, 2009; Almeida, 2005; Arruti, 2002). Los resultados de la implementación de algunas de esas políticas serán presentados aquí. Ellos fueron obtenidos a través una investigación sobre la comunidad Senhor do Bonfim, ubicada en el Estado de Paraíba-Brasil, a la cual el Estado otorgó la posesión del territorio por ella ocupado. La metodología adoptada fue el estudio del paisaje (Little 2006; Pires 1993), extraído de la ecología política, que permitió demostrar los efectos de las políticas públicas tras el reconocimiento estatal de los derechos territoriales de esta comunidad. El estudio del paisaje reveló los efectos de algunas políticas que han producido una mejora significativa en la calidad del paisaje de la comunidad, sobre todo en el campo de la seguridad alimentaria.

**Palabras clave:** Estado; territorio; política pública

<sup>1</sup> Periodista e Master en Desarrollo y Medio Ambiente Universidade Federal da Paraíba-Brasil.

<sup>2</sup> Doctor en antroposociología - Université Sorbonne Nouvelle - IHEAL - Paris-França  
Profesora de Ciencias Sociales e del Master en Desarrollo y Medio Ambiente e del  
Master de Antropología de la Universidade Federal da Paraíba-Brasil

## Introducción

Con este trabajo se pretende dar visibilidad a las comunidades remanentes de quilombos en Brasil, que albergan una población – los *quilombolas* – que permaneció aislada por mucho tiempo, sin acceso a las políticas sociales, y sólo recientemente comenzó a recibir atención del Estado.

El reconocimiento de sus derechos étnicos y territoriales fue garantizado por la Constitución Federal de 1988, sobre la base de una visión integrada y sistémica del derecho que incluye principios tales como la soberanía, la dignidad humana, la justicia social, la reducción de las desigualdades sociales, la igualdad y el desarrollo sostenible y ecológicamente equilibrado (artículos 1, 3, 5 y 225 de esa carta).

La violación de los derechos de estas comunidades tiene repercusiones sobre los derechos fundamentales y la preservación del desarrollo histórico, cultural y ambiental de la población brasileña, que a través de esa Constitución expresó su anhelo por un desarrollo más equitativo, ecológicamente y socialmente sostenible.

Un breve examen de la situación del respeto de los derechos de los quilombolas por parte del Estado se llevará a cabo aquí. Tal será hecho a partir del caso de la comunidad Senhor do Bonfim, la única en el estado de Paraíba que se benefició de un decreto de expropiación de interés social de un territorio quilombola en 2009, que le otorgó la tierra que ella ocupaba.

Aunque no haya obtenido el título definitivo de propiedad todavía, esa comunidad está en una posición privilegiada, desde la cual se puede observar el comportamiento del Estado, ya que su territorio fue reconocido y garantizado tras años de lucha. A partir de ese ejemplo, se analizará críticamente la adecuación de las políticas públicas dirigidas a los quilombolas.

La investigación nos llevó al campo analítico de la Ecología Política, entendida como un campo interdisciplinario de investigación que surgió hace unos

treinta años como una de las ramas de la Ecología Cultural (Little, 2006). La Ecología Política estudia los conflictos ecológicos distributivos (Alier, 2007), en los que los daños y beneficios causados por las acciones humanas sobre el medio ambiente afectan a la gente desigualmente en función de su cuota de capital económico y político (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009).

Para Little (2002), los nuevos derechos territoriales constituyen una reacción al "nuevo frente de expansión de fronteras". Históricamente, los movimientos de avances o retrocesos de fronteras fueron motivados por el aumento o disminución de los ciclos de producción económica (café, caña de azúcar, ganado, algodón), creando áreas de conflicto que han causado el exterminio de muchos modos de vida. No obstante, hubo reacciones de resistencia, que llevaron a la reorganización o la formación de grupos sociales, muchos de los cuales conocemos como comunidades tradicionales.

En el presente caso de Bonfim, es posible ver cómo la política de reconocimiento de la identidad quilombola se tradujo en mayor visibilidad para la comunidad, transformando la situación histórica de vulnerabilidad social de las familias y la condición ambiental del territorio.

La cuestión central que se investiga aquí es si, en última instancia, asegurar la permanencia de comunidades quilombolas en su territorio ofrece la seguridad necesaria para que se puedan trazar planes de manejo endógeno y sostenible de sus territorios, considerados como el mayor legado para las generaciones futuras.

La metodología parte del concepto de paisaje (Little, 2006), a través del cual se analizará cómo cada actor social contribuyó a la conservación o degradación de los territorios ambientales y sociales en diferentes momentos históricos. La contaminación de los ríos o la deforestación (actividades que se pueden atribuir a los quilombolas, a terceras personas, empresas o el gobierno), así como el suministro (o la ausencia) de los servicios básicos (saneamiento, recolección de basura, etc.), las actividades económicas y las formas de

apropiación de los recursos naturales de los diferentes actores, entre otros, serán considerados para que se pueda verificar la vulnerabilidad ambiental de esas áreas / paisajes.

Para utilizar esta unidad de análisis, se optó por establecer un diálogo entre la metodología de Little y los conceptos encontrados en el Protocolo No. 3250, "Procedimientos para análisis del paisaje en la evaluación de los impactos ambientales", escrito por Paulo dos Santos Pires e inserto en el Manual de Avaliação de Impacto Ambiental (MAIA) del Programa de Impactos Ambientais das Represas (PIAB1) del gobierno del Estado de Paraná.

Los criterios para el análisis del paisaje contenidos en ese manual sufrieron algunas adaptaciones para contemplar los objetivos de la investigación, entre los cuales se destacan: a) la calidad del paisaje, según su valor natural, productivo o cultural; b) su fragilidad, evaluada por el grado de deterioro que el paisaje experimentaría en la ocurrencia de ciertas actividades (Mopu, 1987 apud Pires, 1993); c) impacto, evaluado por el efecto positivo o negativo de una acción sobre los elementos del medio en términos ecológicos, socioeconómicos y visuales, teniendo en cuenta las condiciones de fragilidad del territorio; d) capacidad y aptitud del ambiente (altitud, inclinación, belleza escénica) para el desarrollo de actividades, es decir, capacidad de sufrir alteraciones sin pérdida de calidad.

Los datos e informaciones se recogieron a través de investigación documental y bibliográfica, observaciones de campo y entrevistas con líderes quilombolas locales, instituciones regionales y nacionales, tales como la Coordenação Estadual de Comunidades Negras Quilombolas (CECNEQ) y la Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); movimientos sociales y representantes de organizaciones con las que se articulan (ONG, organizaciones de la iglesia, investigadores, etc.); y representantes de las instituciones públicas a nivel nacional, estatal y municipal.

## **El marco legal: reconocimiento, deuda y reparación**

En primer lugar, hay que señalar que utilizaremos los términos comunidades remanentes de quilombos, así como comunidades de quilombolas, comunidades quilombolas, o simplemente quilombos. Esta advertencia se hace necesaria porque la definición de este tipo de comunidad ha sido uno de los puntos más controvertidos y atacados por los opositores, que insisten en restringir la tierra a sólo aquellos grupos que tienen evidencia sustancial de que se originaron por fuga de esclavos.

En la práctica, como lo señala Arruti (2006), por lo general no hay cualquier registro histórico de la existencia de estos grupos, ya que su formación no se produjo únicamente a través de la fuga y de la resistencia beligerante que tanto alarmaba el régimen esclavista. Ante esta realidad se observó una variedad de situaciones que dieron lugar a esas "tierras de negros", lo que requiere numerosas discusiones para llegarse a un consenso de quienes son los detentores de estos derechos.

Figueiredo (2008) considera que los años 1980 y 1990 marcaron un movimiento en América Latina por el reconocimiento y afirmación de los derechos de las minorías étnicas, es decir, las políticas de reconocimiento. En Brasil, como resultado de la movilización y coordinación de varios sectores sociales, la Constitución Federal de 1988, que coincidió con el centenario de la abolición de la esclavitud en Brasil, reconoció el derecho de las comunidades quilombolas.

La introducción del artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) dice: "A los remanentes de los quilombos que estén ocupando sus tierras se reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitir sus títulos". Ello consistía en una acción de rescate y reconocimiento histórico del derecho de estos pueblos, no sólo territorial, sino también cultural, representado por "sus modos de vida y formas de organización social, sus formas religiosas, rituales y de la manipulación de la naturaleza" (Arruti, 2002: 9).

En 1994, el grupo de trabajo sobre las comunidades negras rurales de la Associação Brasileira de Antropología (ABA) produjo un documento que establece los parámetros para la identificación de los grupos étnicos sin seguir los criterios específicos de las evidencias arqueológicas o biológicas de ocupación, ni tampoco el criterio de aislamiento y homogeneidad de la población: "Los grupos étnicos se definen conceptualmente por la Antropología como un tipo de organización que otorga membresía a través de las normas y de los medios empleados para indicar la pertenencia o exclusión" (ABA, 1994: 1,2).

Teniendo en cuenta la experiencia de Colombia, Villegas (1996) revela que la población afrocolombiana, cuyas tradiciones antiguas están bien conservadas, no ha sido amparada por la Constitución de 1991, si bien ésta haya asegurado el respeto por la diversidad étnica y algunos derechos. Las comunidades negras colombianas fueron mencionadas sólo en un apéndice, conocido como artículo transitorio 55, que les otorgaría derechos tales como la propiedad colectiva de la tierra, la identidad cultural, económica y social a través de la Ley No. 70 de 1993 (Villegas, 1996).

Respecto a la territorialidad de estos grupos, predomina el uso común de la tierra, sin división en lotes. Las actividades agrícolas o extractivas obedecen a una estacionalidad "caracterizando diferentes formas de ocupación y uso del espacio, que se basan en lazos de parentesco y vecindad, los cuales se asientan en las relaciones de solidaridad y reciprocidad "(ABA, 1994: p. 1,2).

Desde esta perspectiva, en la actualidad la territorialidad es— con el predominio del uso común de la tierra y sus recursos — lo que dará a estos grupos el derecho a la propiedad de sus territorios.

En el mismo año de la promulgación de la Constitución (1988), se creó la Fundação Cultural Palmares (FCP), como una institución pública dependiente del Ministerio da Cultura (MINC), con el objetivo de promover y preservar la cultura afro brasileña, y con el rol de identificar los quilombos y reconocer su autenticidad.

Siete años después (1995) surgieron los primeros reglamentos del derecho de los quilombolas, tales como el Decreto No. 307, de 22 de noviembre de 1995, que asignaba al Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) la demarcación y el otorgamiento de las tierras de comunidades remanentes de quilombos, puesto que el instituto ya tenía tradición y profesionales para llevar a cabo esta función.

En este período hubo una disputa entre dos instituciones públicas – INCRA y FCP – que terminó en 1999 con la supremacía de la primera, que enfatizaba la perspectiva de la política agraria y de la tierra, propia del Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), en detrimento de las cuestiones culturales que rigen la agenda del MINC.

Por lo tanto, predominó la tendencia en favor de las cuestiones territoriales y políticas que involucran a la población negra en general.

En 2003, el gobierno federal creó la Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), con estatus de ministerio, y un grupo de trabajo interministerial, para revisar las disposiciones del Decreto No. 3912, considerado por los sectores sociales como siendo desfavorable para las comunidades. En noviembre de 2003, son creadas nuevas normas para el proceso de otorgamiento de la tierra a los quilombolas –lo que al principio suena como acción promisoría en favor de esos grupos.

En Colombia, la adopción de instrumentos jurídicos para asegurar los derechos territoriales y culturales de las comunidades afrocolombianas trató de evitar connotaciones racistas con la concesión de privilegios a un grupo étnico, según Villegas (1996). De acuerdo con este jurista colombiano, el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991 y la Ley No. 70 de 1993 deben basarse en el reconocimiento (Villegas, 1996: 11,12)

...”de los derechos de los grupos sociales que han respetado su entorno, que han preservado sus tradiciones culturales, para que lo puedan seguir

haciendo, además del derecho a la tierra que han descubierto de forma saludable a lo largo de su historia en América.”

Este autor defiende la tesis según la cual debemos extender ese derecho a cualquier grupo social que adopte el mismo tipo de relación de protección del medio ambiente y preserve sus tradiciones culturales, tales como los grupos indígenas, las mujeres, los negros, etc. (Villegas, 1996).

En Brasil, si bien los derechos territoriales hayan sido privilegiados, los derechos culturales han surgido como una tendencia legitimada por la Constitución Federal de 1988, que expresa el carácter multicultural del país, estableciendo la obligación de proteger la existencia de los diferentes grupos y etnias que componen la sociedad brasileña.

La asociación entre las comunidades quilombolas y el patrimonio nacional se refuerza con el Decreto No. 3551 de 2000, que crea el Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, según el cual forman parte del patrimonio cultural brasileño los activos intangibles, que incluyen canciones, cuentos, recetas, técnicas, artesanía, además de las prácticas de manejo de recursos naturales, la caza, la pesca y el conocimiento de los sistemas ecológicos y las propiedades terapéuticas de distintas especies vegetales y animales.

La propiedad de los quilombolas también estaría sujeta a las normas de protección ambiental y cultural, por tratarse de un bien de interés público.

Para garantizar la protección de las culturas, la UNESCO redactó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO, 2005), ratificada en Brasil por el Decreto No. 485 de 2006.

Sin embargo, existe una gran brecha entre ese marco legal y lo que ocurre en la realidad.



## **Reconocimiento identitario de las comunidades quilombolas y su acceso a las políticas públicas**

La integración en el sistema social estatal comienza con la emisión de una certificación del auto-reconocimiento identitario de los quilombolas, a través del cual el Estado les paga "deudas" históricas, tales como servicios públicos e infraestructura básica.

En 2004, fue creado el Programa Brasil Quilombola (PBQ), bajo la supervisión de la Secretaria Especial para a Promoção Política da Igualdade Racial (SEPPIR), cuyo objetivo era coordinar las actividades llevadas a cabo por 23 agencias federales en beneficio de las comunidades quilombolas. Su presupuesto para el trienio 2008/2011 fue de aproximadamente 2 billones de reales, destinados a las siguientes áreas: acceso a la tierra, infraestructura y calidad de vida, desarrollo local e inclusión productiva y derechos de ciudadanía. El PBQ pretendía concentrar las acciones para implementarlas de manera integrada. Sin embargo, eso no es lo que ha sucedido. Además, según los estudios conducidos por Verdum del Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC), desde el 2007, el gobierno no ha gastado lo suficiente en la demarcación y otorgamiento de tierras de comunidades quilombolas, aunque disponga de un presupuesto bastante considerable para eso, como vimos.

Para acceder a las políticas sociales, las comunidades de quilombolas son obligadas a crear una asociación, figura jurídica en nombre de la cual será emitido el título de propiedad del territorio de la comunidad. Aunque la formación de asociaciones haya sido una estrategia de los movimientos para garantizar la propiedad colectiva, a menudo produjo cambios en las relaciones y los contratos sociales preexistentes. Este requisito pone de manifiesto la capacidad del Estado de imponer un modelo de organización comunitaria. En Colombia, la legislación previó la creación de un consejo comunitario que sigue el modelo de las asociaciones comerciales, rompiendo con los modelos asociativos tradicionales

que se basan en las formas de organización afro-colombianas ancestrales (Villegas, 1996).

Ese modelo determina un régimen de alternancia de las funciones de mando (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero) con límites de duración de los mandatos, la necesidad de registrar las reuniones en actas y la obligación de prever, en el estatuto, las actividades que la asociación debe realizar. Esas asociaciones constituyen "cuerpos extraños" a la organización social, que antes tenía sus propios mecanismos de regulación. No obstante, esa institucionalización y burocratización internas fueron aceptadas por los quilombolas sin muchos cuestionamientos, puesto que en general fueron introducidas por mediadores simpatizantes de la causa, tales como las ONGs. Ese proceso de colaboración de los mediadores en la lucha de los quilombolas fue sintetizado con precisión por Andrade (2009: 44).

"Para existir públicamente, para llevar a cabo un diálogo político con instituciones supracomunitarias, estos grupos pasaron a depender de una red de mediadores, que incluyen aquellos que se erigieron como sus propios representantes; antropólogos (que fueron llamados a decir quiénes eran estos sujetos de derechos); abogados (que trabajan en entidades no gubernamentales o dentro del propio Estado); directores y empleados de organismos oficiales; gerentes de empresas."

La dependencia de los mediadores, sea de los agentes del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil o de los representantes de las propias comunidades, puede convertirse en un problema, ya que ellos asumen la autoridad para determinar qué es lo mejor para el grupo. Como lo señala Andrade (2009), esta intervención externa puede ser detectada incluso cuando la adopción de la identidad quilombola causa la pérdida de identidades anteriores.

Con el surgimiento y amplia diseminación del concepto de desarrollo sostenible, muchas políticas públicas pasaron a orientarse hacia la conservación de la naturaleza y la reducción de los impactos ambientales en los territorios

quilombolas. Un ejemplo es la Política Nacional para os Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), establecida por el Decreto No. 6.040/2007, que propone la elaboración de planes de desarrollo sostenible para los pueblos y comunidades tradicionales, tales como las comunidades de quilombolas. Sin embargo, aunque oficialmente la referida política reconozca las formas tradicionales de explotación de los recursos naturales, en efecto hay siempre una forma de imposición de objetivos, prácticas y actividades económicas que se suponen ideales y, por lo tanto, que deben ser incorporadas por las comunidades. Es como si el derecho étnico y territorial no encontrase sustentación social y/o política caso las comunidades refutasen el plan de desarrollo trazado por las agencias gubernamentales.

Entre los numerosos críticos de ese modelo están aquellos que reivindican derechos a modos de vida diferentes, en busca de un desarrollo que traiga no sólo el progreso económico, científico y tecnológico, sino también la democracia (sobre todo), el respeto por la diversidad cultural, el derecho a una vivienda digna y una alimentación adecuada, la soberanía alimentaria, la calidad de vida y del medio ambiente (Leff, 2008). Estos son los valores y principios que son defendidos por el ecologismo de los pobres (Alier, 2007).

Esas reflexiones nos llevan a considerar la importancia de los conceptos de: desarrollo endógeno, utilizado por Leff (2008); etnodesarrollo, propuesto por Stavenhagen (1985); y desarrollo local, para abordar el principio del respeto por la diversidad cultural que reclama modelos de desarrollo alternativos. Estos conceptos implican la autogestión de los recursos; autonomía para decidir qué, cuándo y cómo producir para obtener soberanía alimentaria; protección y valorización de los conocimientos tradicionales. Para Acselrad (2000), hay espacio para un modelo alternativo de desarrollo "abierto a la pluralidad de los tiempos sociales", con múltiples ritmos y lógicas. Sin embargo, las políticas públicas actuales no siempre tienen en cuenta las especificidades de los grupos, siendo condicionadas por los límites y parámetros establecidos por el Estado (Oliveira, 1998).

## La elección del paisaje de la comunidad Senhor do Bonfim

La condición de "seguridad" de las familias, obtenida con la "inminencia" del otorgamiento de la tierra, guió la elección de la comunidad quilombola Senhor do Bonfim para servir como estudio de caso, que permita ver cómo ella se comportará ante la posibilidad de administrar su territorio con autonomía.

Formada por 22 familias, esa comunidad está ubicada en el distrito de Cepilho, en la zona rural del municipio de Areia, en el estado de Paraíba, Brasil, área históricamente ocupada por monocultivos de caña de azúcar. Su reconocimiento oficial a través de la emisión del certificado de FCP de 25/05/2005 tuvo lugar 18 años después de la promulgación de la Constitución Federal de Brasil de 1988. El área reclamada por las 22 familias corresponde a poco más de 120 hectáreas y pertenecían a la familia Amazille, que allí cultivaba caña de azúcar.

Informaciones sobre el proceso de reconocimiento de esta comunidad aparecen en el informe elaborado por el sector de quilombolas del INCRA-PB (Fortes, 2007). La intensificación del conflicto entre la comunidad Senhor do Bonfim y los propietarios de las tierras (las amenazas se extendieron incluso a los representantes del INCRA) hizo que el proceso de regularización de la tierra ganase prioridad sobre los otros 27 que el INCRA examinaba. En noviembre de 2009, Senhor do Bonfim fue la primera comunidad remanente de quilombo en Paraíba que se benefició de un decreto presidencial de desapropiación por interés social, que prevé la indemnización correspondiente y la posterior expulsión de individuos que no pertenezcan a la comunidad.

Los datos para la investigación empírica fueron obtenidos a través de: visitas exploratorias a la comunidad, entrevistas con líderes de la comunidad quilombola, participación en eventos que reunieron quilombolas de varias comunidades del estado de Paraíba, contacto constante con las antropólogas del INCRA-PB, y entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil, tales como la Associação de Apoio a Assentamentos e Comunidades de

Ascendência Africana da Paraíba (AACADE), la Comissão Pastoral da Terra (CPT) y la Dignitatis.

Para la investigación documental, las principales fuentes de información fueron los medios de comunicación gubernamentales de instituciones tales como el Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), el INCRA, el Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) y la FCP – y sobre todo el informe antropológico preparado por María Esther Fortes, antropóloga del INCRA. También fueron utilizadas otras fuentes, tales como los sitios [www.koinonia.org.br/oq](http://www.koinonia.org.br/oq) (de la ONG Koinonia), [www.cpisp.org.br](http://www.cpisp.org.br) (de la Comissão Pró-Índio de São Paulo), [www.conaq.org.br](http://www.conaq.org.br) (de la Comissão Nacional Quilombola) y [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) (del Instituto de Estudos Socioeconômicos).

Una de las autoras fue invitada a participar, como observadora, en la reunión mensual de la Associação de Quilombolas do Bonfim. Los quilombolas tenían curiosidad por su interés en conocer la historia y el modo de vida de la comunidad. La investigadora explicó que quería producir un trabajo académico sobre el grupo, pero que eso no traería otro beneficio que darle mayor visibilidad a la causa. La reacción del presidente de la asociación, Geraldo, fue inmediata: "¡Oh! Esa cosa de visibilidad es muy buena para nosotros. Hemos logrado mucho con esa visibilidad". La declaración evidencia que la visibilidad se ha traducido en el reconocimiento social y político de las comunidades.

La primera política a la que las familias tuvieron acceso fue el reconocimiento de comunidad como quilombo, asegurando la posesión del territorio. Antes de eso, ellas vivían bajo un régimen casi análogo a la esclavitud.

Para la comunidad Bonfim – y muchas otras – la búsqueda del reconocimiento se produce cuando las familias se sienten amenazadas de expulsión por los propietarios de su territorio y emprenden una lucha para conquistar sus derechos mediante la vía jurídica. Aunque desconociesen la legislación sobre las tierras quilombolas y hubiesen sido sometidos al poder de los

propietarios durante décadas, ellas estaban tan seguras de que tenían algún derecho sobre sus tierras que resistieron, mismo ante amenazas.

Durante la preparación del informe antropológico del INCRA entre 2004 y 2008, el MDA inició una primera acción junto a la comunidad: suministrar asistencia técnica al huerto colectivo implantado con el apoyo de AACADE.

En ese período, otras acciones mediadas por esa ONG suministraron infraestructura a la comunidad, tales como ocho tanques de agua potable, entregados en 2005 por el Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), de la Articulação do Semiárido (ASA), una sociedad civil con fondos del gobierno federal. Esta acción fue oportuna en aquel momento, en el que los propietarios habían cortado el acceso a las fuentes de abastecimiento de agua del territorio. "Sabíamos que la acción era importante para viabilizar la permanencia del grupo en el territorio. Además, cuanto más movilización en la región mejor. La acción era una estrategia para la lucha por la tierra, pero sin duda la necesidad de las familias era más importante", dijo Francimar Fernandes, coordinadora de AACADE, en una entrevista conducida por la investigadora.

En 2006, a todos los hogares de la comunidad se les proporcionó electricidad a través del Programa Luz para Todos, del gobierno del estado de Paraíba. Según Fortes, las familias de Bonfim se quejaron de la fallecida propietaria, Maria Amazille, que no permitió la conexión de la electricidad en los hogares de los quilombolas cuando ésta llegó a la hacienda vecina años antes (Fortes, 2007). En 2007, con la publicación del informe antropológico del INCRA, algunas familias fueron beneficiadas por el Programa Bolsa Família, que ha facilitado el acceso a la jubilación y a otros derechos.

Según los hermanos Fernando, Zé y Geraldo, el huerto colectivo fue estratégico en el inicio del conflicto. Inicialmente, la comunidad ocupó una pequeña área en donde se cultivaba caña de azúcar, por temor a las represalias de los propietarios, y optó por ubicarla cerca de la casa de doña Severina, la matriarca de la comunidad, madre de 14 hijos. El régimen colectivo de trabajo

garantiza la seguridad del huerto que, en el principio, era mantenido por 12 personas que compartían igualmente el trabajo y los ingresos. Por ocasión de nuestra encuesta, sólo Zé, uno de los hermanos, continuaba a cultivarla, lo que le aseguraba un buen rendimiento financiero.

Tras el fin del conflicto, los otros miembros de la comunidad ocuparon nuevas áreas para dedicarse a otros cultivos, tales como naranjas, plátanos, granadas, yuca, maíz y frijol. Favorecidas por la fertilidad y el agua abundante de la zona en donde estaban asentadas, las familias de Bonfim tuvieron acceso al Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que asigna recursos del gobierno federal para la adquisición de la producción de la agricultura familiar. Los productos adquiridos son gestionados por la Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) y destinados a instituciones que amparan personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Esa política proporciona otros beneficios sociales y ambientales, por estimular el comercio local, beneficiando los productores de la región, y por reducir el consumo de combustible en el transporte entre productores y consumidores.

En el primer año de acceso al PAA (2009), el proyecto fue de R\$ 60.000,00, en el segundo, R\$ 98.000,00, en el tercero, R\$122.500,00 y en el cuarto (es decir, 2012), R\$ 157.000,00, valor máximo que se puede obtener. Según dijo Fátima Fernandes (miembro de la AACADE) en entrevista a la investigadora, después de un período de entrenamiento, la comunidad de Bonfim fue capaz de elaborar sus propios proyectos, encontrando mayores dificultades tan solo en la emisión de recibos, que requiere asesoramiento constante de la asociación para evitar perjuicios.

Según la AACADE, en 2011 la comunidad distribuyó sus productos a cerca de mil personas: 200 niños del Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), 60 estudiantes de la Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) y 700 personas atendidas por la institución Bombeiros Voluntários.

Esa forma alternativa de producción, además de beneficiar a las familias socialmente vulnerables (tanto las que venden como las que consumen), le da al paisaje una mayor capacidad, o "aptitud del medio ambiente para que se pueda desarrollar las actividades, o sea, sufrir alteraciones sin pérdida de calidad" (Pires, 1993).

El profesor Jacinto Luna, de la Universidade Federal da Paraíba (Campus Areia), un experto en el control biológico de plagas, visitó la comunidad de Bonfim y notó que los huertos de la comunidad no estaban bien marcados y separados. Él cree que con la entrada de dinero a través de la PAA, conflictos internos pueden surgir. Esta observación refleja la dificultad de los observadores externos para entender la dinámica de estas comunidades que adoptan otras racionalidades.

La política del PAA es ambigua porque se aplica en nombre de la comunidad, pero exige una contabilidad individual, hecha por la Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), lo que no corresponde a la lógica de producción colectiva de la comunidad. Según Zé, en Bonfim, se pone el valor máximo y se incluyen todas las DAPs de la comunidad, a diferencia de otras comunidades. Cuando algunos agricultores tienen dificultades para cumplir su meta, los demás miembros de la comunidad producen más para compensar lo que no fue producido. Este tipo de procedimiento, dijo, no es común.

Los formularios del PAA son difíciles de rellenar, teniendo en cuenta la baja escolaridad de los agricultores quilombolas, lo que hace que ellos busquen ayuda externa, que a menudo es cobrada. Es necesario, por ello, que las agencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales enseñen a los quilombolas a hacer la prestación de cuentas de las actividades de la comunidad.

Respecto a la sanidad y la educación, si bien existan políticas específicas para los quilombolas, nada ha cambiado para las familias de Bonfim. Según las mujeres, antes las hambrunas eran frecuentes y ahora con sus cultivos, las familias pueden consumir verduras. Los partos todavía son realizados en Campina



Grande, después de un viaje que dura aproximadamente una hora, en transporte contratado generalmente por la propia comunidad.

Los niños y los jóvenes pudieron dedicarse a los estudios, sin tener que trabajar en el campo (a pesar de muchos niños ayudaren sus padres en el campo, aunque no en carácter de obligación), pero el escenario está lejos de ser lo ideal. Los niños estudian en la escuela del distrito de Cepilho, a unos 4 km de la sede de la asociación, y tienen que caminar o ir en la moto de algún familiar, enfrentando riesgos, ya que hay muchos agujeros en la carretera.

La vivienda es otra demanda que todavía no ha sido atendida en Bonfim. Para Francimar (AACADE), aunque la carencia de vivienda sea grande, muchas comunidades no pueden pagar el costo de la mano de obra, una condición requerida por los programas gubernamentales. El tamaño de las casas, 40 m<sup>2</sup>, es otro factor que no conviene a las familias de las zonas rurales, que tienden a ser numerosas. La CECNEQ y la AACADE informaran que serán construidas 150 casas, de las cuales, 13 se destinarán a la comunidad de Bonfim. De manera excepcional, la CEHAP (Companhia Estadual de Habitação Popular da Paraíba) asignará recursos para que la comunidad de Bonfim construya las casas en la forma y en el tamaño establecidos por ella. . El tipo convencional de vivienda que esa compañía suministra no es adecuado a los quilombolas y afectaría negativamente a su identidad y su modo de vida.

Almeida (2005) examinó la inadecuación de las políticas implementadas en comunidades pobres, que no tomaron en cuenta su especificidad y su carácter étnico. Él advierte que el gobierno se ha desplazado del foco principal, el otorgamiento de la tierra, para centrarse en el suministro de servicios básicos a las comunidades quilombolas. Por otra parte, al incluir esas comunidades en los actuales programas de política social, tales como el Programa Fome Zero y el PRONAF, el gobierno federal las incluyó en la categoría genérica de "pobre" o "población de bajos ingresos", lo que puede llevar a una despolitización y a la dilución del factor étnico.

## Transformaciones del paisaje quilombola

Respecto al paisaje del territorio de la comunidad Senhor do Bonfim, se puede decir que hasta la insurgencia de las familias locales, predominaba el cultivo de la caña de azúcar, con la utilización de productos químicos. Poco a poco, la comunidad ha remplazado por completo ese cultivo por varios otros. Algunos quilombolas dijeron que no querían la caña "ni para chupar", expresando la memoria negativa del pasado en el que estuvieron sometidos al dominio de ese cultivo.

Hoy el policultivo sin uso de productos químicos ocupa alrededor de 2/3 de las 122 hectáreas del territorio de la comunidad, y 40 hectáreas no serán cultivadas, para preservar un sector de la selva atlántica. Según las mujeres, que a menudo tienen sus propios cultivos, hay espacio suficiente para todas las familias trabajaren en el campo. Las tradicionales cocinas de leña han sido sustituidas por cocinas de gas, lo que ha eliminado la práctica tradicional de extraer madera de los bosques para utilizarla como carbón.

Con el rompimiento de la homogeneidad de la caña de azúcar, se eliminaron también las prácticas negativas – en términos sociales y ambientales – asociadas con el monocultivo, lo que favoreció una mejora en la "calidad ambiental" del paisaje, así como en la "calidad de vida" de la comunidad. Por lo tanto, además de romper con la situación de alta vulnerabilidad social, la comunidad también logró revertir la situación de la vulnerabilidad ambiental. De acuerdo con los quilombolas, una preocupación importante es la reducción de la cantidad de las fuentes de agua disponibles en el territorio. En este sentido, se espera la asistencia – que puede provenir del gobierno o de la universidad – para auxiliarles en la creación de un plan de reforestación de un área donde ya fueron identificadas fuentes de agua.

En los últimos años, gracias a la mediación de la AACADE, la comunidad recibió recursos filantrópicos de "amigos italianos" para financiar la construcción de la sede de la asociación, en donde se construyó una cocina para hacer

pasteles y tortas. También se construyó un molino de harina, lo que hizo resurgir una práctica tradicional de los quilombolas que estaba en proceso de desaparición. La producción de harina se restringe todavía al consumo interno, pero se pretende comenzar su comercialización.

Recientemente, en resolución debidamente registrada en las actas de la asociación, el grupo renunció a las 13 canastas básicas que había recibido del Programa Fome Zero, para ofrecerlas a las familias de la comunidad quilombola Cruz da Menina, en el municipio de Dona Inês, un gesto que expresó el inicio de una nueva etapa de prosperidad de la comunidad, que fue por tan largo tiempo subyugada.

### **Conclusiones**

El gobierno brasileño intentó incluir las comunidades quilombolas en su proyecto macro de desarrollo para infundir en ellas la idea del desarrollo sostenible. Así, de la misma manera que la clasificación identitaria de los quilombolas provenía desde fuera hacia dentro, con el aumento de la presencia de los actores sociales de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, el modelo de desarrollo fue introducido también desde afuera hacia dentro. Eso puede observarse al menos en las comunidades con una mayor interacción con agentes externos.

La mayoría de las comunidades quilombolas no obtiene los beneficios de las políticas públicas. La difusión de los resultados de tales políticas es dispersa, las acciones se están realizando aparentemente sin planificación y a menudo no tienen en cuenta las prioridades de la comunidad. En muchos casos no se sabe por qué algunas políticas y servicios llegan antes que otros. También podría pensarse que las comunidades más organizadas serían mejor servidas, pero en realidad, las que se han beneficiado son las que experimentan menos conflictos externos.

En general, el Estado parece estar aceptando las exigencias y compromisos de estos grupos, con la incorporación de sus representantes en

diversos órganos deliberantes o consultivos (comisiones, consejos, etc.), pero de hecho encubre intereses suyos en neutralizar posibles situaciones de enfrentamiento.

Con su nueva identidad colectiva, las 22 familias de Bonfim lograron asumir un papel más proactivo para dialogar con diferentes sectores de la sociedad y determinar el ritmo y la dirección de su desarrollo. Un desarrollo que ha traído no sólo retorno financiero, sino también – y sobre todo – la soberanía alimentaria y el mantenimiento de la calidad del paisaje. En otras palabras, para el grupo, el desarrollo no consiste solamente en hacer sostenible su crecimiento económico, sino que perpetuar su modo de vida comunal cuya racionalidad esta íntimamente vinculada a la preservación de su territorio ancestral y sus recursos naturales. Por lo tanto, nos parece que para que esas comunidades sostengan su modelo propio de desarrollo, será necesario no solamente políticas de carácter económico, mas también políticas que respeten y promuevan su cultura material e inmaterial y interfieran en la superación del racismo, entre otras cuestiones.

Lamentablemente, la situación vivida por la comunidad Senhor do Bonfim, en Paraíba, es casi una excepción, teniendo en cuenta el universo de aproximadamente cinco mil comunidades quilombolas que existen en Brasil. En realidad, los nuevos derechos van contra el modelo de desarrollo hegemónico, que intentan atender las demandas del crecimiento económico.

El otorgamiento de títulos de propiedad de tierras a los quilombolas que las ocupan no será eficaz hasta que el Estado resuelva sus conflictos internos, no sólo en relación a las tierras de quilombos, sino también en relación a las tierras indígenas. De todas formas, se puede decir que hubo un aumento significativo en la capacidad del paisaje, si bien persista un cierto grado de fragilidad, debido a las incertidumbres relacionadas con el otorgamiento definitivo de los títulos de propiedad y con la posibilidad de un desarrollo endógeno de las comunidades quilombolas.

## Referencias

ACSERALD, Henri (2000), "Sustentabilidade, Espaço e Tempo", in: Herculano, Selene (ed.), *Meio Ambiente: Questões conceituais*, Niterói, UFF/PGCA, p. 97-122.

ACSERALD, Henri; MELLO, Gustavo; BEZERRA, Cecília (2009), *O que é justiça ambiental*, Rio de Janeiro, Garamond.

ALIER, Joan Martínez (2009), *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*, São Paulo, Contexto.

ALMEIDA, Alfredo Wagner (2005), "Os quilombolas: o direito étnico à terra", *Boletim Orçamento & Política Socioambiental (INESC)*, v. 4, no. 13.

ANDRADE, Maristela de Paula (2009), "Novos sujeitos de direito e seus mediadores: uma reflexão sobre processos de mediação entre quilombolas e aparelhos de estado". *Antropolítica*, Niterói, nº27, p.43-61.

ARRUTI, José Maurício (2003), *O quilombo conceitual: para uma sociologia do artigo 68*, in KOINONIA, *Texto para discussão: Projeto Egbé – Territórios negros*.

ARRUTI, José Maurício (2006), *Mocambo : antropologia e história do processo de formação quilombola*, Bauru, Editora Edusc/ANPOCS.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (2006), *Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais*, in [www.abant.org.br](http://www.abant.org.br).

FIGUEREDO, André Luiz Videira (2008), *O Caminho quilombola: interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos*, tesis doctoral, Rio de Janeiro, UCAM/IUPERJ.

FORTES, Maria Ester (2007), *Relatório antropológico de reconhecimento do território da comunidade negra Senhor do Bonfim, João Pessoa*, INCRA.

LEFF, Enrique (2008), *O Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*, Petrópolis, Vozes.

LITTLE, Paul (2006), "Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico", *Horizonte Antropológico*, Porto Alegre, enero-junio.

OLIVEIRA, João Pacheco (1998), "Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais", *Mana*, Rio de Janeiro, abril.

PIRES, Paulo dos Santos (1993), Procedimentos para análise da paisagem na avaliação de impactos ambientais (MAIA), Paraná, Programa de impactos ambientais de barragem.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1995), "Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista", *Anuário Antropológico*, Rio de Janeiro, no. 84.

TOLEDO, V.M.; BARRERA-BASSOLS, N. (2008), La memoria biocultural: la importancia ecológica de las sabidurías tradicionales, Barcelona, Icaria Editorial.

VERDUM, Ricardo (2007), Nota Técnica 126: Orçamento Quilombola: governo federal orça mas não gasta. Disponible en: <<http://www.inesc.org.br/>>.

VILLEGAS, Francisco J.O. (1996), Derecho territorial de las comunidades negras, Bogotá, Editorial Nueva America.