

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS E INVESTIMENTOS PÚBLICOS APLICADOS APÓS CERTIFICAÇÃO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA/SERTÃO DE PERNAMBUCO

---

## *PUBLIC POLICIES AND PUBLIC INVESTMENTS APPLIED AFTER CERTIFICATION IN QUILOMBOLA COMMUNITIES IN THE MUNICIPALITY OF SERRA TALHADA/SERTÃO OF PERNAMBUCO*

*Natacha Jaguaribe de Lima<sup>1</sup>  
Fernando Guilherme Tenório<sup>2</sup>  
Irene Raguinet Troccoli<sup>3</sup>*

- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Servidora do cargo de Contador da Advocacia-Geral da União (AGU).
- 2 Estágio pós-doutoral em Administração Pública pelo Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona (IGOP/UAB). Doutorado em Engenharia da Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Professor colaborador nas instituições: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor permanente nas universidades: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Tocantins (UFT). Professor visitante nas seguintes universidades do Equador: Universidad Andina Simon Bolívar (UASB - Quito) e Escuela Politécnica Nacional (EPN - Quito). Professor Honorário das universidades do Equador: Universidad Estatal de Milagro (UNEMI) e Universidad del Azuay.
- 3 Pós-doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Doutorado e mestrado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Revisão bibliográfica. 2. Método. 3. Resultados. 4. Discussão. 4.1. Acesso à terra. 4.2. Infraestrutura e qualidade de vida. 4.3. Inclusão produtiva e desenvolvimento local. 4.4. Direitos e cidadania. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** Este estudo investiga se, após o Processo de Certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP) em três comunidades quilombolas selecionadas, os investimentos públicos e as políticas públicas foram suficientes para promover melhorias na qualidade de vida dessas localidades. Utilizando uma abordagem qualitativa, análise documental e questionários com perguntas abertas e fechadas, a pesquisa busca observar a realidade estrutural, econômica e social das comunidades após a certificação. O estudo visa verificar se as políticas públicas e os investimentos realizados trouxeram melhorias reais para as comunidades e seus moradores. As expectativas incluem a demonstração das condições das comunidades antes e depois da certificação, avaliando a eficácia e a eficiência das intervenções governamentais. Contudo, a pesquisa tem limitações, sendo restrita à comparação entre a situação das comunidades no ano da visita técnica da Fundação Cultural Palmares e no ano de 2023, quando a pesquisa foi conduzida. A contribuição prática deste estudo reside no apoio ao monitoramento da eficácia e eficiência das políticas públicas e dos investimentos públicos nas comunidades quilombolas analisadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Quilombos. Políticas Públicas em Comunidades Quilombolas. Processo de Titulação de Terras Quilombolas. Qualidade de Vida Quilombola. Quilombos Pernambucanos.

**ABSTRACT:** This study investigates whether, after the Certification Process by the Palmares Cultural Foundation in three selected Quilombola communities, public investments and policies were sufficient to promote improvements in the quality of life in these localities. Using a qualitative approach, documentary analysis, and questionnaires with open and closed questions, the research seeks to observe the structural, economic, and social reality of the communities after certification. The study aims to assess whether the public policies and investments made have brought real improvements to the communities and their residents. Expectations include demonstrating the conditions of the communities before and after certification, evaluating the effectiveness and efficiency of government interventions. However, the research is limited to comparing the situation of the communities in the year of the Palmares Cultural Foundation's

technical visit and in the year 2023, when the research was conducted. The practical contribution of this study lies in supporting the monitoring of the effectiveness and efficiency of public policies and investments in the analyzed Quilombola communities.

**KEYWORDS:** Quilombos. Public Policies in Quilombola Communities. Quilombola Land Titling Process. Quilombola Quality of Life. Pernambuco Quilombos.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição brasileira de 1988 reconheceu a responsabilidade do Estado para com as comunidades quilombolas, garantindo-lhes o direito à propriedade de suas terras tradicionais, à preservação da cultura e tradições, à participação e consulta nas decisões que as envolvem, à educação e saúde de qualidade, ao acesso à justiça, à promoção da igualdade racial e ao incentivo à sustentabilidade.

Por seu turno, a luta das comunidades quilombolas pelo exercício desses direitos – garantidos, porém de difícil concretização – não se resume à titulação de suas terras. Remete também à melhoria da qualidade de vida da população negra que vive em terras remanescentes dos quilombos, comunidades autônomas formadas por escravizados fugitivos, indígenas e outros marginalizados, que buscavam refúgio e liberdade das condições desumanas ditadas pela escravidão.

O objetivo do presente trabalho é, por meio de estudo observacional, demonstrar a realidade estrutural, econômica e social em três comunidades certificadas após o processo de certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP), de forma a verificar se os investimentos públicos ali realizados foram suficientes para melhorar a vida dos moradores dessas comunidades. Para tanto, foram identificadas as políticas públicas e os investimentos públicos direcionados para comunidades quilombolas previstos em legislação, e foi levantada a situação das comunidades quilombolas estudadas em dois momentos: na data da certificação da FCP e na data da realização dessa pesquisa. Partiu-se do princípio de que um comparativo entre a situação das comunidades quilombolas estudadas nessas duas datas serviria para identificar as mudanças sociais, econômicas e estruturais ocorridas nas comunidades estudadas.

A delimitação territorial do estudo situou-se em três comunidades quilombolas no município de Serra Talhada, no Sertão Pernambucano: Alto de Luanda, Catolé dos Índios Pretos (mais conhecida pelo nome abreviado de Catolé) e Ponta da Serra. Essa escolha obedeceu à conveniência da

autora da pesquisa de campo, além de essas comunidades terem acolhido os remanescentes dos quilombolas da Serra do Umã, local emblemático que representa a luta e a história dessas comunidades afrodescendentes da região que buscaram refúgio e liberdade durante o período da escravidão. Também houve delimitação da presente pesquisa quanto às comunidades pesquisadas obrigatoriamente deterem certificação de autodefinição pela FCP, porque isso significa que as comunidades passam a ser reconhecidas oficialmente, dando início ao direito de pleitear a titulação de suas terras.

A relevância dessa pesquisa reside na importância histórica da cultura milenar africana na constituição da nação brasileira e na dívida histórica para com os escravizados no país, indicando a necessidade de monitorar os investimentos e as políticas públicas direcionadas a esse público-alvo. Em paralelo, é relevante para a Advocacia-Geral da União (AGU), uma vez que se relaciona diretamente com a defesa dos princípios constitucionais e com os direitos humanos, além de auxiliar na promoção da igualdade e da justiça social no país.

Após essa introdução, este artigo traz seis seções: revisão bibliográfica, método, informações dos processos administrativos da FCP, resultados da pesquisa primária, discussão desses resultados e considerações finais.

## 1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

“Quilombo” é termo banto que significa “acampamento guerreiro na floresta” (Filho, 2011), tendo sido definido no século XVIII pela administração portuguesa no Brasil como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. Já em 1888, passou a ser definido no Brasil como refúgio de pessoas escravizadas que se insurgiam contra o sistema colonial. Atualmente, quilombo é definido como as áreas ocupadas pelas comunidades descendentes dos antigos quilombolas.

Os direitos das comunidades quilombolas deram seus primeiros passos em outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988), cujo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trouxe as primeiras referências aos direitos do povo quilombola. Os programas federais responsáveis por implantar as políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas iniciaram-se em 2003, com a regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos:

- Assinatura do Decreto n. 4.887/2003 (Brasil, 2003) em 20 de novembro de 2003, que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas

por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

- Criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção e Igualdade Racial (SEPPIR) para orientar a Presidência da República em assuntos atinentes à formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, bem como a proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, promovendo e monitorando a transversalidade do tema nas políticas ministeriais, nos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais que trabalhem nesse campo, administrando o Programa Nacional de Ações Afirmativas e promovendo o cumprimento das leis de ação afirmativa e dos acordos assinados pelo Brasil referentes à promoção da igualdade e ao combate à discriminação racial-étnica.

- Criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) em 2004, que estabelece um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos quilombolas em consonância com as especificidades históricas e contemporâneas, garantindo os direitos à titulação e à permanência na terra, ao apoio à produção e comercialização de produtos agrícolas, ao incentivo à educação e formação profissional, à promoção do turismo étnico-cultural, à preservação do patrimônio cultural e histórico, à documentação básica, à alimentação, à saúde, ao esporte, ao lazer, à moradia adequada, ao trabalho, a serviços de infraestrutura e à previdência social.

- Criação da Agenda Social Quilombola em 2007, com ações voltadas ao acesso à terra, à infraestrutura, à qualidade de vida, à inclusão produtiva, ao desenvolvimento local, aos direitos e à cidadania.

- Lançamento do Estatuto da Igualdade Racial em 2010, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

- Dentro do Plano Plurianual 2012-2015, criação do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e a incorporação de mais 25 programas em diferentes áreas da ação governamental relacionados ao tema.

- Instituição do Programa Aquilomba Brasil em 2023, no intuito de ampliar o PBQ.

- Diversas iniciativas governamentais para promover a igualdade racial em 2023, incluindo a reserva de 30% das vagas dos cargos de confiança de nível 13 a 17 dos ministérios para pessoas negras, elaboração de novo Programa de Ações Afirmativas e elaboração do programa Juventude Negra Viva, visando à redução de homicídios e de vulnerabilidades sociais para a juventude negra.

Por seu turno, cada estado da federação foi considerado responsável por gerir seu conjunto legislativo sobre a matéria; no caso de Pernambuco, existem mais de 16 leis e decretos que alcançam as comunidades quilombolas no estado, com a última delas tendo sido o Estatuto de Igualdade Racial do Estado de Pernambuco, Lei n. 18.202, de 12 de junho de 2023 (Brasil, 2023).

A FCP é uma instituição brasileira fundada em 1988 em contexto de reconhecimento da importância da cultura afrodescendente na formação da identidade brasileira e da necessidade de preservar e promover essa riqueza cultural (FCP, 2022). Uma das ações mais importantes da FCP tem sido participar da legalização das terras quilombolas, a partir da emissão da certidão de autodefinição, documento oficial que reconhece a identidade racial autodeclarada por uma comunidade como remanescente de quilombo. Essa certidão é importante para ações de políticas públicas e programas de promoção da igualdade racial no Brasil, porque permite que pessoas que se identificam como remanescentes de quilombolas tenham acesso a benefícios, oportunidades e políticas específicas que visam reduzir desigualdades raciais e promover a inclusão.

No que tange aos programas sociais quilombolas, o pioneiro PBQ foi revogado pelo Programa Aquilomba Brasil, ambos com o objetivo comum de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, agrupando as ações de diversos ministérios voltadas às comunidades em quatro eixos temáticos: 1) Acesso à terra, visando à execução e ao acompanhamento dos trâmites necessários para a certificação e regularização fundiária das áreas de quilombo; 2) Infraestrutura e qualidade de vida, visando promover a inclusão e a cidadania dessas comunidades para garantir que elas possam usufruir plenamente de seus direitos constitucionais; 3) Inclusão produtiva e desenvolvimento local, visando à independência econômica das comunidades quilombolas, voltadas para o respeito à cultura e aos recursos naturais (Silva, 2018); e 4) Direitos e Cidadania, visando garantir os direitos dessas comunidades, proteger seus territórios e promover sua inclusão social.

## 2. MÉTODO

A presente pesquisa se classifica como qualitativa na abordagem, como descritiva quanto aos fins, e de campo e documental quanto aos meios (Vergara, 2006). Também é longitudinal porque foi realizado um comparativo da situação de cada quilombo em duas datas: na data da emissão da certificação de autodefinição emitida pela FCP e na data da confecção desta pesquisa.

A pesquisa de campo foi realizada nos dias 5 e 6 de setembro de 2023 por meio da aplicação de questionário gerado eletronicamente na

plataforma Google Forms, distribuído via WhatsApp entre os representantes das comunidades quilombolas, no intuito de atualizar os dados registrados no Relatório de Visita Técnica a Comunidades Quilombolas em processo de certificação emitido pela FCP.

As comunidades quilombolas estudadas, todas localizadas no município pernambucano de Serra Talhada, foram Alto de Luanda, Ponta da Serra e Catolé, sendo essa última também conhecida como Catolé dos Índios Pretos por se tratar de uma comunidade formada não só por remanescentes de escravizados, mas também por indígenas. Os participantes – indivíduos de ambos os sexos, maiores de idade, residentes nas respectivas comunidades – foram três quilombolas, sendo um representante de cada comunidade, escolhidos de acordo com a aptidão à resposta das perguntas do questionário.

O questionário online conteve conjunto semiestruturado de perguntas iguais às empregadas pelos técnicos da FCP quando de suas visitas técnicas exigidas para a emissão da certificação de autodefinição (ver Quadro 1), de forma a possibilitar um comparativo entre as duas datas – a da certificação e a desta pesquisa – sendo que os anos das certificações foram diferentes nas três comunidades: 2015 para Alto de Luanda, 2014 para Catolé e 2013 para Ponta da Serra. No caso, foram levantados dados gerais da comunidade, versando sobre condições de educação, de saúde e de programas sociais na comunidade, documentação civil, infraestrutura produtiva e desenvolvimento local, cultura e as principais demandas da comunidade.

As evidências primárias obtidas foram analisadas descritivamente, assim como as evidências secundárias obtidas junto à FCP e disponíveis nos Processos Administrativos para a emissão das certidões de autodefinição. Também foram analisadas as informações do Mapeamento de Comunidade dos Quilombos 2016, realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDSIR) em Serra Talhada, atual Coordenadoria de Igualdade Social.

**Quadro 1** – Perguntas colocadas aos sujeitos pesquisados nas três comunidades

SEÇÃO	PERGUNTA COLOCADA CUJA RESPOSTA FOI ANALISADA
Dados gerais	Quantas famílias residem na comunidade?
	Quais os meios de transporte utilizados?
	Existem equipamentos públicos no entorno (até 1 km) da comunidade?
	Existe energia elétrica na comunidade? Se existe, qual o tipo?
	Existe abastecimento de água na comunidade? Se sim, qual o tipo?
	Como é feito o armazenamento de água na comunidade?

<b>Educação</b>	Existe prédio escolar na comunidade?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação infantil mais próxima?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação fundamental mais próxima?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação de ensino médio mais próxima?
	Quais os meios de transporte utilizados para acesso à escola?
	Quais os cursos oferecidos pela escola da comunidade?
<b>Saúde</b>	Existe posto de saúde na comunidade? Se existe, qual a distância do posto de saúde até a comunidade?
	Existem programas de saúde na comunidade? Se existem, quais são?
	A comunidade faz uso de medicina alternativa (medicina ancestral, ervas, rezas...)? Se a comunidade faz uso da medicina alternativa, quais são elas?
	Quais as doenças mais comuns na comunidade?
	Existe esgotamento sanitário na comunidade? Se existe, qual é?
	Qual o destino final dado ao lixo na comunidade?
<b>Programas sociais na comunidade</b>	Na comunidade existe o Programa Saúde da Família do Ministério da Saúde?
	Na comunidade existe o Programa Saúde Bucal do Ministério da Saúde?
	Na comunidade existe o Programa de Abastecimento de Água Domiciliar da FUNASA?
	Na comunidade existe a distribuição de material didático por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade existe capacitação de professores por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade todos tiveram acesso à alfabetização por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade existe ou existiu Programa de Construção de Morádias do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal ou de outros órgãos?
	Na comunidade existe o Programa Luz Para Todos?
	Na comunidade existe o Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar?
	Na comunidade existe o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do Centro de Referência de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social?

Documentação civil	Existem pessoas na comunidade que não possuem documentos?
	Se existem pessoas sem documento na comunidade, quais são as faltas de documentação registradas?
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local	Qual a atividade produtiva exercida pelas famílias na comunidade?
	A comunidade quilombola gera renda com a venda de algum produto?
	Para desenvolvimento do trabalho de geração de renda são recebidos recursos do Estado (municipal, estadual, federal) ou algum apoio técnico?
	Houve algum tipo de capacitação profissional na comunidade nos últimos anos? Se sim, quais?
	São criados animais na comunidade para comercialização e geração de renda?
Cultura	Quais as religiões praticadas na comunidade?
	Quais as principais manifestações étnico-culturais da comunidade?
	Qual o calendário de festas realizado pela comunidade?
Demandas	Quais as principais reivindicações da comunidade ?

Fonte: Pesquisa do Relatório Técnico da FCP na época da certificação.

### 3. RESULTADOS

Os quadros a seguir sintetizam os resultados da pesquisa de campo para as três comunidades, e são seguidos dos respectivos comentários.

**Quadro 2** – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Alto de Luanda

Assunto	Situação em 2015	Situação em 2023
Quantidade de famílias residentes	40	36
Principal meio de transporte	Pau de arara	Ônibus, van e caminhão

Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Posto de saúde, cemitério, escola pública (convencional)	Posto de Saúde, cemitério escola pública (convencional), biblioteca
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento	Existe água da rede pública COMPESA, que abastece uma caixa d'água dia sim/dia não	Existe água da rede pública COMPESA, que abastece uma caixa d'água dia sim/dia não (os moradores do quilombo armazenam a água de suas casas em tambor e balde)
Educação	Ensinos infantil e fundamental (ambos convencionais)	Ensinos infantil e fundamental (ambos convencionais)
Lixo e esgotamento sanitário	Lixo é queimado; esgotamento sanitário por vala	Lixo é queimado; existe rede coletora de esgoto
Prática de medicina alternativa	Chás, ervas, rezadeira, parteira	Chás, ervas, rezadeira
Programas sociais	Bolsa Família, Saúde da Família (Ministério da Saúde), Melhorias Sanitárias (FUNASA), Luz para Todos, existência de centro de assistência social do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social	Bolsa Família; distribuição de material didático pelo Ministério da Educação; Universalização da Alfabetização
Documentação civil	Existiam moradores sem documentação	Todos têm documentação

Infraestrutura Produtiva e desenvolvimento local	Investimento do governo estadual para desenvolvimento de atividades econômicas da comunidade; capacitação profissional (Pronatec, Pernambuco no batente, Cadeia produtiva de leite)	Nenhum
Cultura	Coco de roda, banda de pífanos	Nenhum
Religião	Católica, Candomblé	Católica
Principais demandas da comunidade	Calçamento, construção de casas de alvenaria, construção de creche, melhorias no abastecimento de água (reativar a segunda caixa d'água), coleta pública de lixo, atendimento odontológico, construção de uma praça para o lazer das crianças	Calçamento, construção de casas de alvenaria, construção de creche, melhorias no abastecimento de água (reativar a segunda caixa d'água), coleta pública de lixo, atendimento odontológico, construção de uma praça para o lazer das crianças

Fonte: elaboração própria.

No Relatório de Visita Técnica da FCP ao quilombo Alto de Luanda em 2015, a recomendação do técnico foi registrada com as seguintes considerações: “Quilombo muito carente. Sem condições alguma, crianças não têm onde brincar e acabam ficando perto dos porcos; um verdadeiro apartheid, por trás da Igreja, todos os problemas de infraestrutura, casas de taipa, sem saneamento, sem coleta de lixo e também sem transporte, fora a situação da seca no Alto Sertão. Esta comunidade precisa em emergência ser incluída no programa de cestas de alimentos, devido à necessidade de extrema urgência”.

Comparativamente a essa situação, em 2023 a situação estrutural, econômica e social da comunidade Alto de Luanda piorou em pontos cruciais, como investimento público de capacitação profissional, assim como alguns programas sociais que existiam em 2015 foram desativados, assim como a cultura perdeu representatividade. Porém, o transporte, a construção da biblioteca, a melhoria na rede de esgoto e a documentação civil tiveram evolução, se comparado com a situação de 2015.

**Quadro 3** – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Catolé

<b>Assunto</b>	<b>Situação em 2014</b>	<b>Situação em 2023</b>
Quantidade de famílias residentes	93	60
Principal meio de transporte	Moto, cavalo, a pé	Moto, carro, a pé
Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Escola	Nenhum
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento de água	Carro pipa	Água de chuva/cisterna, água de poço
Educação	Escola mais próxima situada a 26 km, com ensinos infantil, fundamental e médio.  Alunos sendo transportados por ônibus.	Escolas mais próximas situadas a 18 km com ensinos infantil e fundamental, e a 45 km com ensino médio.  Alunos sendo transportados por ônibus escolar e por carro particular.
Lixo e esgotamento sanitário	Lixo é queimado; sem esgotamento sanitário	Lixo é queimado; sem esgotamento sanitário
Prática de medicina alternativa	Chás, benzedadeiras	Benzedadeiras, xaropes naturais
Saúde	Posto de saúde a 26 km de distância, e um agente de saúde dentro da comunidade	Posto de saúde a 45 km, com visita de médico de dois em dois meses

Programas sociais	Programa Saúde da Família; a distribuição de material didático na escola; Programa Luz para Todos; Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar; Programa de capacitação de professores	Programa Saúde da Família; Distribuição de material didático na escola; Programa Luz para Todos; Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar; Programa de Universalização à Alfabetização.
Documentação civil	Existiam moradores sem documentação	Todos têm documentação
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local*	Lavoura (milho, feijão), caprinos, artesanato	Lavoura (milho, feijão), caprinos
Cultura	Toré, Roda de São Gonçalo, Vaquejada	Toré
Religião	Toré, evangélica, católica	Toré, evangélica, católica, jurema, terreiro
Principais demandas da comunidade	Escolas com educação quilombola, Programa Saúde da Família quilombola, ambulância 24 horas, melhoria da estrada de acesso à comunidade, poço para a comunidade, quadra poliesportiva, casas de alvenaria	Escolas com educação quilombola, construção de local específico para o atendimento médico, saneamento, melhoria da estrada de acesso à comunidade, água potável, construção de espaço de lazer para as crianças e adolescentes

Fonte: elaboração própria.

\* Os animais criados na comunidade são para consumo próprio; tanto em 2014 quanto em 2023, porém, em 2023, a venda desses animais é realizada somente em caso de extrema necessidade.

O Relatório de Visita Técnica da FCP em 2015 na comunidade Catolé foi emitido com a seguinte conclusão e as seguintes recomendações: “Quilombo de difícil acesso, muitas crianças no espaço, elas brincam perto dos porcos, muitas moscas, sem saneamento básico. Problema com água, estão perdendo animais que criam devido à seca. Muitos problemas nos mais velhos de saúde, como diabetes, glaucoma, alcoolismo, hipertensão, epilepsia. Recomento cestas de alimentos e todos os programas de saúde pública”.

Analisando o cenário geral do quilombo do Catolé nesses dois momentos, a situação estrutural, econômica e social da comunidade pouco ou quase nada mudou para melhor, investimentos públicos em infraestrutura

e em desenvolvimento local nunca aconteceram. A cultura perdeu força. A educação ficou mais distante. Nos programas sociais, se por um lado a alfabetização se tornou universal, por outro, os professores deixaram de ser capacitados. A religião ganhou diversidade com práticas da jurema e de terreiro. A documentação civil agora é um direito exercido por todos.

**Quadro 4** – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Ponta da Serra

Assunto	Situação em 2013	Situação em 2023
Quantidade de famílias residentes	40	62
Principal meio de transporte	Moto, cavalo, a pé, pau de arara	Moto, carro, ônibus
Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Nenhum	Nenhum
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento de água	Poço para banho e lavoura; cisterna para beber e cozinhar	Poço para banho e lavoura; cisterna para beber e cozinhar
Educação	Escola mais próxima situada a 12 km, com ensinos infantil e fundamental. Sem transporte para os alunos.	Escola mais próxima situada a 12 km, com ensinos infantil e fundamental. Alunos sendo transportados por ônibus escolar
Lixo e esgotamento sanitário	Fossas e valas; lixo é queimado ou descartado a céu aberto	Fossas e valas; lixo é queimado ou descartado a céu aberto
Prática de medicina alternativa	Cura com ervas	Cura com ervas
Saúde	Sem posto de saúde na comunidade, o mais próximo a 12 km de distância	Sem posto de saúde na comunidade, o mais próximo a 12 km de distância, visitas médicas esporádicas, sem assistência dentária

Programas sociais	Nenhum	Programa Saúde da Família
Documentação civil	Quinze moradores sem documentação	Todos têm documentação
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local	Cal, lavoura, criação de porcos Nenhum investimento público em capacitação profissional	Lavoura, criação de porcos. Nenhum investimento público em capacitação profissional.
Cultura	Coco de roda	Coco de roda
Religião	Catolicismo, Jurema Sagrada, Candomblé	Catolicismo, Jurema Sagrada
Principais demandas da comunidade	Construção de posto de saúde, construção de escola quilombola, melhoramento das estradas que dão acesso à comunidade, troca de casas de taipa pelas de alvenaria	Construção de posto de saúde, visita constante de médicos, construção de escola quilombola, melhoramento das estradas que dão acesso à comunidade, troca de casas de taipa pelas de alvenaria, acesso à água de qualidade (dessalinização), construção da sede da associação.

Fonte: elaboração própria.

No Relatório de Visita Técnica da FCP, no quilombo Ponta da Serra em 2013, a conclusão/recomendação do técnico foi registrada com as seguintes considerações: “Ponta da Serra trata-se de uma comunidade totalmente carente de todas as políticas públicas. Em conversa com o prefeito da cidade, o mesmo se comprometeu a construir casas no programa do PNHR (destinadas a comunidades quilombolas), a construir um posto de saúde para a demanda desta comunidade, e a construir uma escola/creche para atendê-los. Solicito a inclusão das cestas alimentares para esta comunidade, que é de extrema necessidade”. No Memorando (171/2013 – RR AL), de 31 de julho de 2013, o representante da FCP em Alagoas solicitou ao Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro da FCP em Brasília: “Peço urgência na emissão da certificação, uma vez que a comunidade encontra-se necessitada desse

procedimento, para receber 45 casas e ser construído o posto de saúde local...”. Contudo, apesar de a certificação de autodefinição ter sido emitida, até setembro de 2023, essas unidades habitacionais não haviam sido construídas.

Portanto, no Quilombo Ponta da Serra, entre os anos de 2013 e 2023, a situação estrutural, econômica e social se manteve praticamente estática, ocorrendo mudanças apenas quanto à inclusão de carro no transporte, do ônibus escolar no transporte escolar e do Programa Saúde da Família. Não houve nenhum investimento em infraestrutura produtiva/desenvolvimento local ou em capacitação profissional. A cultura extrativista da cal não existe mais, e o candomblé não é mais praticado na comunidade.

#### **4. DISCUSSÃO**

A análise das evidências obtidas neste estudo sugere que as políticas públicas e os investimentos públicos voltados para comunidades quilombolas certificadas em Serra Talhada não foram suficientes para promover as mudanças sociais, econômicas e estruturais necessárias nas comunidades estudadas. Com a incapacidade dos governos municipal, estadual e federal de cumprirem direitos e garantias constitucionais, a situação nessas comunidades continua precária, não havendo o devido acesso a serviços básicos como educação, saúde e saneamento básico.

Isso converge com Silva (2018) quando ele aponta, entre outras, as causas dos empecilhos para a efetivação de direitos quilombolas: a burocracia institucional, a falta de recursos humanos especializados (por exemplo, antropólogos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) localizados em comunidades tradicionais), o acesso a informações pela população quilombola, a dificuldade de infraestrutura, a baixa qualidade dos serviços públicos básicos, o litígio de terras com latifundiários e até mesmo o interesse do governo.

A organização das ideias da presente discussão pode ser feita utilizando quatro eixos temáticos presentes nos programas governamentais direcionados às comunidades quilombolas: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos e cidadania.

##### **4.1. Acesso à terra**

No que diz respeito à regularização das terras, apesar de o serviço público de certificação não ter data para finalização, o tempo percorrido entre a data de abertura do processo de

certificação da FCP – passo inicial para o processo de titulação das terras – e a data da certificação não passou de seis meses. Porém, a maior

demora não é registrada nessa certificação, mas sim na titulação das terras quilombolas.

A titulação de terras quilombolas se torna um problema para o Estado brasileiro, pois reconhecer a titularidade de terras das comunidades quilombolas em uma sociedade latifundiária mexe com os interesses do mercado de terras privado: “Pode-se imaginar a preocupação em transferir para os quilombolas esse volume de terras, o que representaria a exclusão de uma fatia significativa do estoque de terras disponíveis nas transações de compra e venda” (Souza Filho, 2008, p. 17 apud Almeida; Nascimento, 2023). Compreende-se, daí, o baixo número de terras tituladas e a morosidade burocrática do processo.

Nesse ponto, a única comunidade estudada que teve a situação alterada foi Catolé, que, além de certificada, deu início ao processo de titulação das terras – muito embora esse processo ainda não tenha finalizado até setembro de 2023, muito embora se tenha iniciado em 2017.

#### **4.2. Infraestrutura e qualidade de vida**

Os moradores das comunidades quilombolas estudadas ou não têm acesso ou encontram dificuldade de acesso à água, à escola, à saúde, à assistência social, à habitação, à eletrificação e às vias de acesso.

Com base nas reflexões de Fanon (2006) de que o homem branco habitava a zona do ser, enquanto o homem negro habitava a zona do não ser, pode-se imaginar que o que move a incapacidade de agir do Estado em questões que envolvem quilombolas e indígenas seria o fato de tratar-se de habitantes da zona do não ser (Lobo; Bernardino-Costa, 2022). O Estado seria racista e usaria sua política do não agir para tentar apagar a existência de um povo escravizado, os quais, juntamente com os sujeitos sociais habitantes da “zona do ser”, resultam em uma realidade quase que estática desde a época da escravidão.

#### **4.3. Inclusão produtiva e desenvolvimento local**

As comunidades estudadas não têm incentivo e nem estão incluídas em políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento produtivo local e a independência econômica. Isso é corroborado pelo fato de, em 2020, nenhum dos principais programas de inclusão produtiva no país estar direcionado para as comunidades quilombolas certificadas no município pernambucano de Serra Talhada (ver Quadro 5). Assim, os pífios desenvolvimentos locais e a inclusão produtiva nessas comunidades não se deviam à falta de políticas públicas, mas sim ao fato de elas não estarem sendo ali executadas.

**Quadro 5** – Principais programas de inclusão produtiva no Brasil em 2020: dimensão de apoio quanto à força de trabalho, ao tipo de programas e aos programas

Dimensão de apoio à força de trabalho	Tipos de Programas	Programas
Apoio à oferta	Capacitação técnica e profissional	Programas de Qualificação Profissional (FAT)
		Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)
		Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)
Apoio à oferta e à demanda	Intermediação	Sistema Nacional de Emprego (Sine/FAT)
Apoio à demanda e à estabilização de renda	Microcrédito	Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger)
		Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
		Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Apoio à demanda e à estabilização de renda	Mercados institucionais	Programa de Aquisição de Alimento (PAA)
		Programa Nacional de Alimentos Escolar (PNAE)
		Participação de organizações de catadores em programas municipais de coleta seletiva
	Apoio ao trabalho autônomo (individual e coletivo)	Serviço brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
		Programa Microempreendedor Rural (MEI Rural)
		Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)
		Economia Solidária
	Infraestrutura rural	Programas específicos de eletrificação, estrutura hídrica, agroindústria, turismo rural e habitação.

Fonte: Silva, 2020, p. 26.

#### 4.4. Direitos e cidadania

Às comunidades quilombolas estudadas é negado o acesso às áreas de educação, saúde e assistência social. Isso lhes dificulta o exercício dos direitos e da cidadania quilombola. Essa constatação reforça Silva (2018), para quem esse eixo nos programas governamentais tem sua razão de existir para tornar ativa a voz dos representantes das comunidades quilombolas nas decisões políticas focadas nas comunidades quilombolas, promovendo a construção de políticas públicas para os quilombolas de forma participativa. Ou seja, a participação ativa das comunidades na vida política do país baseia-

se na efetivação das políticas sociais de educação, saúde e assistência social, desaguando no fortalecimento dos direitos e da cidadania quilombola.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições de subsistência das comunidades quilombolas são resultado da interação complexa entre fatores históricos, sociais, econômicos e políticos, e a melhoria dessas condições frequentemente requer esforços abrangentes de reconhecimento, preservação cultural, políticas públicas inclusivas, investimentos públicos e proteção dos direitos territoriais.

De um lado, existe uma população descendente de escravizados que precisa urgentemente de investimento público para continuar existindo e mantendo viva a memória de um povo; de outro lado existe uma sociedade que parece não se lembrar do que foi a escravidão. Some-se a isso um Estado que caminha a passos muito lentos para a solução do problema de subsistência de um povo que ajudou a construir a identidade deste país, aliado à elite esbranquiçada que usa todas as ferramentas para manter o sistema opressor e injusto, garantindo assim todos os privilégios de uma classe dominante e cruel.

A presente pesquisa permitiu verificar que a atual realidade estrutural, econômica e social em três comunidades quilombolas no município pernambucano de Serra Talhada, certificadas após o processo de certificação da FCP, indica que os investimentos públicos ali realizados foram insuficientes para melhorar a vida dos moradores dessas comunidades.

Muitos são os desafios e problemas que contribuem para a ineficiência do Estado:

- Falta de implementação adequada das políticas públicas: muitas vezes, as políticas são criadas, mas a implementação adequada e o acompanhamento são deficientes. Isso pode resultar em desconexão entre as intenções das políticas e suas realizações efetivas.
- Burocracia excessiva: burocracia complexa e demorada pode dificultar o acesso das comunidades quilombolas aos benefícios e recursos prometidos pelas políticas. Processos burocráticos podem desencorajar a participação e frustrar as expectativas das comunidades.
- Falta de recursos adequados: muitas políticas não recebem financiamento adequado para serem implementadas de forma eficaz. Isso pode limitar a capacidade de fornecer serviços e de investir em desenvolvimento sustentável nas comunidades.
- Falta de participação das comunidades na formulação e implantação das políticas públicas: a ausência de participação efetiva das próprias comunidades na formulação e implementação das políticas pode levar a soluções que não são adequadas às suas necessidades e realidades específicas.

- Desconhecimento e discriminação: a falta de conhecimento e de sensibilidade por parte dos tomadores de decisão em relação às questões quilombolas pode levar à criação de políticas inadequadas ou discriminatórias.
- Conflitos de interesses: em algumas situações, interesses econômicos e políticos podem se sobrepor aos interesses das comunidades quilombolas, levando à falta de apoio ou até à sabotagem das políticas e investimentos públicos.
- Falta de continuidade: mudanças de governo e instabilidade política podem resultar na interrupção de políticas e de investimentos implementados anteriormente, prejudicando a continuidade e o progresso das iniciativas em andamento.
- Falta de atenção às diferenças locais: cada comunidade quilombola tem suas próprias particularidades culturais, socioeconômicas e geográficas. Políticas que não levam em consideração essas diferenças podem não ser eficazes.
- Falta de monitoramento e de avaliação: a ausência de sistemas eficazes de monitoramento e de avaliação pode dificultar a identificação de problemas e de ajustes necessários nas políticas.
- Enfoque setorial em vez de holístico: algumas políticas podem abordar apenas aspectos específicos, como habitação ou educação, sem considerar a interconexão entre diferentes dimensões do bem-estar das comunidades quilombolas.

Diante desses desafios, é importante que as políticas públicas e os investimentos públicos para comunidades quilombolas sejam construídos de maneira participativa, sejam sensíveis às necessidades locais, sejam adequadamente financiados, bem monitorados e avaliados regularmente, para garantir que alcancem seus objetivos e beneficiem efetivamente esse público-alvo.

Vale notar que uma limitação deste estudo é seu foco comparativo entre a situação da comunidade no ano da visita técnica da FCP e no ano de 2023, quando foi executada a pesquisa de campo.

Quanto a futuras pesquisas, poderia ser ampliado esse escopo temporal, assim como poderia ser analisado o fluxo dos investimentos públicos nas comunidades estudadas no lapso temporal entre as respectivas certificações e o presente estudo – ou seja, no ano de 2023 –, de forma a registrar se houve algum investimento e quais teriam sido seus frutos, assim como verificar se não houve investimentos e o motivo para tanto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Decreto n. 4887 de 20 de novembro de 2003. Trata da Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

BRASIL. Lei n. 18.202, de 12 de junho 2023. Institui o Estatuto da Igualdade Racial do Estado de Pernambuco e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, p.1, 13 jun. 2023.

FANON, F. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2006.

LOBO, C. A.; BERNARDINO-COSTA, J. Quando o Estado não chega: A eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas. *Educação em Revista*, v. 38, p. e26309, 2022.

SILVA, A. R. F. da. Políticas públicas para comunidades quilombolas: Uma luta em construção. *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, v. 48, p. 115-128, 2018.

SILVA, Sandro Pereira. *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira*. Brasília: IPEA, 2020, p. 26.

SOUZA FILHO, B. Os pretos de Bom Sucesso: terra de preto, terra de santo, terra comum. São Luís: Edufma, 2008. In: ALMEIDA, M.; NASCIMENTO, E. Ocupação, produção e resistência: terras quilombolas e o lento caminho das titulações. Interações. *Revista Internacional de Desenvolvimento Social*, Mato Grosso, v. 23, n. 4, 2022.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.