

POLÍTICA AGRÍCOLA E REFORMA AGRÁRIA NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Juliana Adono da Silva¹

Douglas Santos Mezacasa²

Vercilene Francisco Dias³

RESUMO: Na tentativa de regularizar seus territórios e oferecer condições de permanência na terra, o governo federal, ao longo da história, tem inserido este segmento da população em determinadas políticas públicas que visam a erradicação das desigualdades fundiárias, a partir da realização de reforma agrária. Diante disso, o presente trabalho apresentará as principais políticas agrícolas de incentivo à reforma agrária nas comunidades quilombolas do Brasil, destacando alguns dos impactos na vida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária. Para tanto, utilizar-se-á da metodologia lógico-argumentativa com raciocínio dialético, por meio de procedimentos teórico-qualitativos, sendo as fontes documentais. Levando em consideração que os quilombolas mantêm uma relação com a terra que transcende a de mera propriedade privada, regida sobretudo pelo modo de produção capitalista, ou seja, dela dependem para o seu sustento, subsistência, bem como para o devido desenvolvimento de sua territorialidade, verifica-se a inclusão dos membros destas comunidades no II PNRA como um fruto de lutas sociais destes povos a quem, historicamente, tem sido negado o acesso e a permanência na terra.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à terra. Quilombolas. Reforma agrária. Territorialidade. II PNRA.

ABSTRACT: In an attempt to regularize their territories and offer conditions to stay on the land, the federal government, throughout history, has included this segment of the population in certain public policies aimed at eradicating land inequalities, based on the implementation of agrarian reform. Therefore, this paper will present the main agricultural policies to encourage land reform in quilombola communities in Brazil, highlighting some of the impacts on the lives of beneficiaries of the National Plan for Agrarian Reform. For that, it will use the logical-argumentative methodology with dialectical reasoning, through theoretical-qualitative procedures, being the documentary sources. Taking into account that the quilombolas maintain a relationship with the land that transcends that of mere private property, governed mainly by the capitalist mode of production, that is, they depend on it for their sustenance, subsistence, as well as for the proper development of their territoriality, the inclusion of members of these communities in the II PNRA is verified as a result of the social struggles of these peoples who, historically, have been denied access and permanence on the land.

KEYWORDS: Access to land. Quilombolas. Land reform. Territoriality. II PNRA.

¹ Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho (PPGCS/UNESP). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG. Especialista em Docência para Educação Profissional, Científica e Tecnológica pelo IFMS. Bacharela em Direito pela UFMS. ju_adono@hotmail.com.

² Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Maringá (UniCesumar); Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Estadual de Londrina; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná (PUCPR); Coordenador e Professor Efetivo do curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás (UEG); Professor do curso de Direito do Centro Universitário do Vale do Araguaia (UNIVAR); Parecerista; Advogado. douglas.mezacasa@ueg.br

³ Autora do trabalho. Discente regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás – E-mail: vercilenekalunga@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, quando se fala em acesso à terra, deve ser levado em consideração a multiplicidade de gentes que fazem parte deste território, cada qual com suas concepções e visões de mundo, o que gera interesses e necessidades de naturezas distintas, influenciando diretamente em suas demandas ao Poder Público. Tal pluralidade abrange desde os pequenos proprietários de terras até os grandes latifundiários que detêm de grande porção territorial, em detrimento dos grupos sociais que lutam diariamente pelo seu pedaço de terra.

Dentre estes grupos sociais, estão as comunidades remanescentes de quilombos, cujos membros historicamente têm enfrentado uma série de lutas sociais, como, por exemplo, e como será abordado neste trabalho, a luta pela terra. Antes, a reivindicação era sobretudo pela liberdade, o que se tornou possível a partir da abolição da escravatura, com a Lei Euzébio de Queiroz, a qual veio a proibir o tráfico negreiro advindo da África para o país.

Contudo, com a Lei de Terras, veio a surgir outro problema: o acesso à terra. Como será visto, a promulgação da referida legislação, por ser o primeiro regime legal de terras, sistematizou juridicamente o privilégio de determinadas classes sociais à posse e uso da propriedade territorial. Nesse contexto, o

referido regime foi essencial para a consolidação de uma estrutura agrária desigual, cujo traço de concentração fundiária nas mãos de poucos permanece até os dias atuais.

Diante disso, o país passou a adotar políticas públicas visando a democratização do acesso à terra e, conseqüentemente, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Nesse contexto estão inseridas as políticas públicas governamentais de incentivo à regularização fundiária, mediante reforma agrária. Contudo, constatou-se que o problema ia além do acesso à terra, abrangendo a permanência na mesma.

Com isso, foram elaboradas e desenvolvidas políticas agrícolas de desenvolvimento rural, em busca de sanar as dificuldades que os beneficiários de reforma agrária enfrentam para permanência na terra, visando oferecer possibilidades para tal, a partir de crédito rural, assistência técnica e extensão rural, dentre outras ações e programas destinados a este público.

Porém, levando em consideração a diversidade de concepções e visões de terra, território e mundo, destaca-se que tais políticas nem sempre contemplaram a pluralidade dos grupos sociais existentes no país, o que também contribuiu para o fortalecimento da estrutura

agrária nacional. Nesse contexto, os quilombolas lutaram socialmente pela sua inclusão em políticas públicas de acesso à terra e de regularização fundiária, o que se tornou possível com o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

Dessa forma, o presente estudo teve por objetivo analisar e compreender de que maneira o Estado brasileiro tem contemplado as comunidades remanescentes de quilombos a partir de suas políticas públicas de desenvolvimento rural. Durante o desenvolvimento do trabalho, fez-se necessário evidenciar o papel das legislações de terra na consolidação de uma estrutura agrária nacional tão desigual.

Para que o objetivo fosse alcançado, houve a construção de um referencial teórico-metodológico por meio de levantamento de livros e artigos científicos que se relacionam à temática em estudo, bem como o conteúdo disponibilizado pelos endereços virtuais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e demais órgãos que contemplam a questão territorial quilombola.

Por fim, mediante uma análise de textos legais que tratam sobre a diversidade étnica das comunidades remanescentes de quilombos e a regularização fundiária quilombola, constatou-se que, embora as políticas agrícolas de incentivo ao acesso à terra não tenham resolvido na íntegra o problema da terra no que tange aos

quilombolas no Brasil, o II Plano Nacional de Reforma Agrária rompeu com o paradigma da invisibilidade de tais comunidades, passando a contemplá-las em suas medidas de execução.

2. AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO

A formação das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil se deu no período colonial, quando as pessoas negras foram trazidas de diversas partes do continente africano contra a sua própria vontade para servir de mão-de-obra escrava na nova colônia.

Tal período foi marcado pelo processo de mercantilização das próprias relações humanas e da própria população vítima do tráfico negreiro. Nesse contexto, “[...] o negro, tornado escravo, foi coisificado e desumanizado. O europeu se auto outorgou a missão civilizadora e subtraiu aos povos “colonizados” sua história, cultura e identidade” (SILVA, 2012, p. 5).

Os negros foram as bases da economia no Brasil colônia, e mesmo assim lhes foram negados seus direitos como cidadãos, pois eram vistos como objetos de negócio, animais desprovidos de humanidade. Ao tomar consciência dos estados degradantes a que eram submetidos, estes povos se rebelaram das mais diversas formas, em busca de seus direitos enquanto pessoas humanas e sujeitos sociais.

Diante disso, compreende-se que “a história do negro no Brasil não se constitui somente de submissão, houve também, é claro, diversas formas de resistência negra à escravidão como revoltas, fugas, assassinato de senhores, abortos e a constituição de quilombos” (SILVA, 2012, p. 6). A forma de resistência foram as fugas, consideradas pelos senhores donos de escravos como os piores dos crimes, fazendo com que quem fugisse fosse punido de maneira severa, quando encontrado.

Nas fugas individuais ou coletivas os escravizados resistiram, formaram grupos de pessoas onde todos se ajudavam, o que acarretou o surgimento das primeiras comunidades quilombolas, momento que representou a materialização da resistência negra à escravização, sendo uma das primeiras formas de defesa dos negros, contra não só a escravização, mas também à discriminação racial e ao preconceito (SILVA, 2012, p. 6).

Nesse contexto, formou-se no território não apenas um espaço de luta e de resistência, mas também de referência para a construção da identidade quilombola. Após a abolição formal do trabalho escravo, pouca coisa mudou, uma vez que o negro foi esquecido pela sociedade e pelo Estado, que só pensavam em repreendê-los, subjugados os negros quilombolas foram esquecidos. Foram lembrados formalmente após cem anos da abolição na Constituição de 1988, após a segunda redemocratização do país no art.

68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, agora como remanescentes dos antigos quilombos.

As comunidades remanescentes de quilombo, são garantidos a titulação de suas terras, como determina a Constituição federal no art. 68 do ADCT, que são terras utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

O art. 68 do ADCT é regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 4.887 de 2003, o qual dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das terras quilombolas, bem como apresenta alguns conceitos importantes, como o de “comunidades remanescentes de quilombo”, em seu artigo 2º, a saber:

[...] consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos de população negra rural ou urbana de descendentes de pessoas que foram escravizadas, que se autodefinem a partir das relações identitárias

com o território, parentesco, tradições e práticas culturais ligados a uma ancestralidade, ou seja, “toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura da subsistência e onde as manifestações culturais tem fortes vínculos com o passado” (BALDI, 2015, p. 203).

O termo quilombola até pouco tempo “era de uso quase exclusivo de historiadores e demais especialistas que, por meio da documentação disponível ou inédita, procuravam construir novas abordagens e interpretações sobre o nosso passado como nação” (O’DWYER, 2001, p. 13). Contudo, a partir da Constituição promulgada em 1988, um novo significado foi elaborado, com a finalidade de conferir direitos territoriais, que possibilitassem “através de várias aproximações, desenhar uma cartografia inédita na atualidade, reinventando novas figuras do social” (O’DWYER, 2001, p. 13).

Diante disso, pode-se afirmar que as comunidades quilombolas são constituídas por determinados grupos sociais que mantêm um vínculo identitário com o território e o lugar onde vivem, caracterizando, portanto, um sentimento de pertença, o qual pode ser entendido como:

[...] uma forma de expressão da identidade étnica e da territorialidade, construídas sempre em relação aos outros grupos com os quais os quilombolas se confrontam e se relacionam. Estes dois conceitos são

fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais, pois à presença e o interesse de brancos e negros sobre um mesmo espaço físico e social revela, no dizer de Bandeira, aspectos encobertos das relações raciais (GUSMÃO, op.cit.:14). Estes aspectos encobertos, aos quais a autora se refere, são a submissão e a dependência dos grupos negros em relação à sociedade inclusiva. (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002, p. 4)

O território quilombola constitui também um espaço político de luta pela proteção de seus direitos territoriais, o que se justifica porque historicamente determinado “grupo se posicionou aproveitando uma correlação de forças políticas favoráveis e instituiu um direito que fez multiplicar os sujeitos sociais e as disputas territoriais” (SILVA, 2012, p. 8).

Invisibilizadas por séculos, desde a abolição formal da escravidão, com a redemocratização do país, após 100 anos as comunidades quilombolas tiveram seus direitos territoriais reconhecidos no art. 68 do ADCT, o que não mudou a situação, pois apesar do reconhecimento, os povos remanescentes de quilombos continuaram a sofrer com os processos de desterritorialização decorrentes da expansão capitalista.

Contudo, o processo de territorialização dessas comunidades conferiu a elas poder, autonomia e liberdade para estabelecer e desenvolver o seu modo de vida em um espaço, bem como determinar as condições de continuidade da reprodução material e simbólica da vida (SILVA, 2012, p. 8).

Com isso, constituindo um espaço de luta e reivindicações por direitos historicamente negados a esses povos, tais comunidades passaram a se organizar pelo direito aos territórios ancestrais, o que representou não apenas a luta pela demarcação de suas terras, às quais elas têm absoluto direito, como também pelo reconhecimento de seu modo de vida e de organização social (SILVA, 2012, p. 8).

No plano da realidade, como será visto adiante, tal processo foi possível a partir da inclusão destas comunidades como beneficiárias da reforma agrária, o que contribuiu substancialmente para a melhoria de vida de milhares de povos cujos direitos foram, ao longo da História, negados pelo próprio Estado. Nesse sentido, a próxima seção busca demonstrar as principais políticas públicas de acesso à terra e de regularização fundiária para quilombolas.

3. A POLÍTICA AGRÍCOLA DE REFORMA AGRÁRIA PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL

O acesso à terra tem sido historicamente negado às comunidades remanescentes de quilombos, uma vez que é um problema estrutural que faz parte da estrutura agrária nacional. Com a Lei Eusébio de Queiroz, em 1850, apesar da abolição da escravatura, considerada um marco histórico importante no

que tange à liberdade do povo negro, a vida não se tornou menos difícil como deveria.

No mesmo ano, com a aprovação da Lei de Terras, ao mesmo povo que foi decretado como livre, houve, por via legislativa, a imposição da dificuldade do acesso à terra, o que se estendeu aos demais grupos sociais em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Assim, o contexto histórico da época foi marcado por duas situações: ao mesmo tempo em que a população vítima da escravatura deixou de ser mercadoria e foi reconhecida como sujeito de direito, a terra passou a ser mercantilizada. Tal processo acarretou o início da regulamentação da limitação do acesso à terra no Brasil, como explica o jurista Miguel Baldez:

[...] Somente em 1850, com a primeira lei antiescravista, a Lei Euzébio de Queiroz, que proibiu o tráfico negreiro, os donos da terra e do poder sentiram que se fazia urgente definir a propriedade, delimitá-la nos termos das sesmarias outorgadas e das ocupações de terras havidas. Isso porque, com o advento da revolução industrial e o avanço do modo de produção capitalista, como ocorrera na Europa, a mão-de-obra tendia a ser substituída pela mão-de-obra assalariada, e aberto a eventuais apossamentos. Veio então a Lei 601, do mesmo ano de 1850. É importante assinalar que além de definir formalmente a estrutura da propriedade privada da terra, essa Lei autorizou a importação de colonos às custas de financiamento público e fez da compra-venda o principal meio de aquisição entre-vivos da propriedade. A partir da Lei 601 (1850) vieram outras leis de proteção da propriedade, estabelecendo-se em torno dela uma forte cerca jurídica. Esse quadro que se projetou sobre o campo perdura até hoje, embora sem o caráter pacífico do sonho dos donos da terra. A posse sobre ela nunca foi cômoda e tranquila, como gostariam que fosse (BALDEZ, 2002, p. 98).

Nesse sentido, o ano que marcou historicamente o direito à liberdade, de um lado, gerou a dificuldade (e até mesmo o impedimento) do acesso à terra a determinados grupos sociais que fazem este Brasil plural. Portanto, é importante relembrar tais processos para que se possa compreender a verdadeira função das políticas agrícolas em um país que apresenta tantas desigualdades quando se fala em acesso e permanência na terra.

Porém, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos territoriais quilombolas passaram a ser garantidos no país, o que representou um grande avanço no que tange à democratização do acesso à terra e à propriedade territorial. A referida carta, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

No entanto, o povo quilombola ainda está inserido em um contexto nacional de espoliação territorial e de luta pela terra, assim como os demais grupos sociais que ainda são vítimas e são parte desta estrutura agrária de viés excludente e caracterizada pela presença de tantos latifúndios, que reproduzem o processo de concentração fundiária nas mãos de poucos, bem como uma série de desigualdades de

oportunidades de acesso à terra e à política agrícola de permanência na mesma.

Diante disso, faz-se necessário ressaltar que existe no Brasil uma política agrícola composta por programas e ações para que o direito ao acesso à terra das comunidades remanescentes de quilombos tenha efetividade. Um destes programas é denominado Brasil Quilombola, e visa consolidar os marcos da política de Estado para as áreas destas comunidades, representados pelos seguintes eixos: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; 4) direitos e cidadania. Quanto ao que diz respeito ao acesso à terra, objeto de pesquisa do presente trabalho, estabelece duas ações, a saber: certificação e regularização fundiária.

A certificação é o primeiro passo para que seja realizada a regularização fundiária, bem como o reconhecimento da identidade étnica da comunidade enquanto remanescente de quilombo. A Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, é a responsável pela emissão do certificado, além de sua atribuição legal de realizar e articular ações de proteção, preservação e promoção do patrimônio cultural destas comunidades (BRASIL, 2013, p. 20).

A legitimidade de requerimento da certidão é das comunidades remanescentes de quilombos, que devem ingressar com a

solicitação junto à Fundação Cultural Palmares, a partir do encaminhamento de solicitação ao Presidente da mesma, com os seguintes documentos: declaração de autoidentificação⁴ de identidade étnica; relatório da história da comunidade requerente; e, por fim, ata de reunião de associação, convocada para específica finalidade de deliberação sobre a autodefinição, e com aprovação da maioria absoluta dos membros⁵.

O próximo passo é a abertura do procedimento administrativo de regularização fundiária, que possibilita que a comunidade exista de modo legal como proprietária da terra onde se localiza, tira a sua subsistência e desenvolve a sua territorialidade. Tal processo é executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em conjunto com os Institutos de Terras Estaduais e Secretaria de Patrimônio da União (BRASIL, 2013, p. 21).

Para tanto, é fundamental que as comunidades remanescentes de quilombos, já devidamente certificadas, encaminhe à Superintendência Regional do Incra do seu

Estado uma solicitação de abertura de procedimento administrativo para regularização de seu território e, em seguida, anexe o documento de certificação emitido pela Fundação Cultural Palmares (BRASIL, 2013, p. 21).

Dessa maneira, pode-se dizer que tais ações são umas das principais, no que tange ao acesso à terra, de regularização de territórios quilombolas, uma vez que, quando a comunidade obtém a certificação de propriedade territorial, bem como a devida regularização fundiária, passa a garantir algo que transcende a categoria propriedade, levando em conta que, assim como outros grupos sociais, a sua sobrevivência, inclusive física, está condicionada ao uso e à posse da terra (PRESSBURGER, 2002, p. 115).

Por fim, tão importante quanto as referidas ações, há o processo de titulação de territórios quilombolas, cuja execução se dá por 06 (seis) fases, a saber: 1) autodefinição quilombola (mediante apresentação ao Incra a Certidão de Autorreconhecimento emitida pela Fundação Palmares); 2) elaboração do Relatório

⁴ “[...] A autoidentificação guarda sintonia com norma internacional de Direitos Humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que considera a consciência como critério fundamental. Tal Convenção foi ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, apresentando status constitucional, uma vez que foi aprovado seguindo o rito equivalente às emendas constitucionais (art. 5º, §3º

da CF/1988)”. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-perguntasrespostas-a4.pdf>>. Acesso em: 22. ago. 2018.

⁵ “[...] No caso de não haver associação da comunidade, legalmente constituída, a Ata de reunião convocada para tratar de assunto relativo a auto-definição, aprovada pela maioria dos seus moradores, acompanhada de lista de presença, devidamente assinada”. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em: 22. ago. 2018.

Técnico de Identificação e Delimitação (que visa identificar os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos, a partir do levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas); 3) publicação do RTID⁶; 4) portaria de reconhecimento⁷; 5) decreto de desapropriação⁸; 6) titulação⁹ (INCRA, 2018).

Além das referidas ações, dentre as políticas públicas brasileiras que contemplam as comunidades remanescentes de quilombos está o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, que incluiu os quilombolas nas ações voltadas para a regularização fundiária, promoção do etnodesenvolvimento, bem como garantia da segurança alimentar e nutricional de tais comunidades. Ademais, a fim de viabilizar os projetos produtivos, garantiu, também crédito rural e assistência técnica.

Diante disso, as comunidades remanescentes de quilombos passaram a ganhar

visibilidade na política agrícola nacional de incentivo à reforma agrária e de desenvolvimento rural, o que representou um grande avanço no que tange aos direitos territoriais quilombolas garantidos no plano constitucional, como será visto na próxima seção.

4. QUILOMBOLAS BENEFICIÁRIOS DO II PNRA: OS IMPACTOS NA VIDA DAS COMUNIDADES

Conforme foi demonstrado na seção anterior, o reconhecimento das terras quilombolas é o primeiro passo para que as comunidades se enquadrem dentro dos parâmetros para a concessão dos créditos agrícolas especiais da reforma agrária para remanescentes de quilombos, ou seja, a população de determinado quilombo só será beneficiária do PNRA se for reconhecido como tal.

O reconhecimento dos povos quilombolas como beneficiários do PNRA se deu por meio da Portaria nº 175, de 19 de abril

⁶ “[...] Os interessados terão o prazo de 90 dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do Incra, juntando as provas pertinentes. Do julgamento das contestações caberá recurso único ao Conselho Diretor do Incra Sede, no prazo de 30 dias a contar da notificação” (INCRA, 2018).

⁷ “[...] A fase de identificação do território encerra-se com a publicação de portaria do Presidente do Incra que reconhece os limites do território quilombola no Diário Oficial da União e dos estados” (INCRA, 2018).

⁸ “[...] Nos casos em que há imóveis privados (títulos ou posses) incidentes no território, é necessária a publicação

de Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social (Presidência da República). Os imóveis desapropriados serão vistoriados e avaliados conforme os preços de mercado, pagando-se sempre previamente e em dinheiro a terra nua, no caso dos títulos válidos, e as benfeitorias” (INCRA, 2018).

⁹ “[...] O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro. É proibida a venda e penhora do território” (INCRA, 2018).

de 2016, do INCRA, que determina em seu art. 1º o seguinte:

[...] que sejam incluídos no Programa Nacional de Reforma Agrária os agricultores familiares remanescentes de quilombos que tenham sido cadastrados e selecionados pelo Incra, os quais farão jus ao crédito instalação, ao crédito do Grupo A do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf e as demais políticas de desenvolvimento (Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, Programas de Agroindustrialização Terra Sol e Terra Forte), de acordo com os critérios previamente estabelecidos por esta Autarquia” (BRASIL, 2016, p. 1).

A portaria é regulamentada pela Nota Técnica Conjunta Incra/ DF/DD/DT/2017, que permite aos agricultores familiares remanescentes de quilombos cadastrados pelo referido instituto o acesso a algumas políticas de inclusão social e desenvolvimento produtivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A Nota técnica traz orientações quanto aos procedimentos de inclusão dos remanescentes das comunidades de quilombos como beneficiários da PNRA. As orientações quanto ao cadastramento, à seleção dos critérios de vedação e de acesso a política estão dispostas no artigo 20 da Lei nº 8.629/93, bem como o que diz respeito à homologação dos remanescentes de quilombos.

O artigo 20 da Lei nº 8.629/93 também estabelece a vedação de benefício dos projetos de assentamentos a pessoas e/ou grupos que:

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas

áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

Ademais, o artigo 20 do Decreto 4.887/2003 determina que, com fins de política agrícola e agrária, “os remanescentes das comunidades de quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados a realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura”.

A Nota Técnica ainda orienta que a gestão da indicação das famílias quilombolas beneficiárias deve ser efetuada pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF, e operacionalizada pela Divisão de Ordenamento de Estrutura Fundiária da Superintendência Regional.

O cadastramento deve ser feito pela Superintendência Regional para elaboração dos Relatórios Técnico de Identificação e Delimitação – RTIDS, que deve ser feito a partir do reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares, dando prioridade as comunidades tituladas e com RTIDS.

As famílias quilombolas devem estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, no Módulo Candidato, efetuando uma inscrição ao PNRA que deve ser feito de acordo com o cadastro das famílias no SIPRA.

O II Plano Nacional Reforma Agrária ainda estabelece qual o público destinatário dos benefícios, estando entre eles os povos quilombolas que lutam pela titulação de suas terras. O plano em comento destaca os principais entraves e dificuldades ao seu desenvolvimento econômico, bem como das demais comunidades tradicionais, afirmando que o que gera insegurança jurídica não diz respeito apenas à não legalização das terras, como também o estatuto jurídico da posse da terra que obstrui o desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social. São fragilidades jurídicas que dificultam o acesso a créditos rurais para o fomento da agricultura.

O plano delinea a situação de invisibilidade das comunidades quilombolas, a escassez e precariedade de informações, fazendo com que a implementação dessas políticas se torne mais difícil. Contudo, o plano reconheceu as especificidade desses povos ao determinar-lhes a implementação de:

[...] uma política de regularização fundiária que garanta o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de política

pública que favoreçam a permanência dos quilombolas na terra, sob coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do MDA, em conjunto com o INCRA (BRASIL, 2003/2004, p. 29).

Além de ações voltadas para a regularização fundiária, o plano também prevê ações “de promoção do etnodesenvolvimento e de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas” (BRASIL, 2003/2004, p. 29). Trata-se de aproveitar suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais da sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações, portanto, a partir da capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferente para guiar seu desenvolvimento.

Tal processo ocorre a partir do fornecimento de acesso a políticas de crédito e de assistência técnica, bem como da fundamental capacitação dos técnicos e dos gestores públicos e “da revisão das normas sobre os procedimentos de regularização e das ações voltadas para a criação de infra-estrutura local, fomento à produção e garantia da segurança alimentar” (BRASIL, 2003/2004, p. 29).

O ano de 2017 foi o marco de início da execução da PNRA nas comunidades quilombolas. A primeira a ser beneficiada foi a comunidade Mocambo do município de Porto da Folha, em Sergipe, onde 66 famílias foram contempladas com o Crédito Instalação, na modalidade Apoio Inicial no valor de R\$

5.200,00. A segunda a ser contemplada foi a comunidade Tomás Cardoso, nos municípios de Barro Alto e de Santa Rita do Novo Destino, em Goiás, onde 32, famílias foram contempladas. Por último, em 9 de maio de 2018, a beneficiária do programa foi a Comunidade Quilombola Kalunga, localizada nos municípios de Cavalcante, Teresina e Monte Alegre de Goiás, no Estado de Goiás, objetivando o crédito beneficiar 857 famílias referido território.

Para o presidente do INCRA, Leonardo Goiás, este processo representa um grande marco na história de luta pela terra das comunidades quilombolas:

Estas são as primeiras famílias de áreas remanescentes de quilombos reconhecidas como público da reforma agrária. Isso é algo inédito no país e representa um importante avanço para a consolidação de políticas sociais para esse público específico (INCRA, 2018).

Em todos os territórios as famílias foram cadastradas pelo INCRA, onde a autarquia seleciona os perfis que se enquadre dentro das normas para ser beneficiados. Nesse sentido, a inclusão das comunidades remanescentes de quilombos na política nacional de reforma agrária, além de propiciar uma melhoria de vida para as famílias, contribui com a reparação histórica junto a essa população com a qual o país tem uma dívida histórica. Isso acontece devido ao programa assegurar melhorias nas condições de desenvolvimento e sustentabilidade para as famílias agricultoras

quilombolas cadastrados e selecionados pelo INCRA.

A inclusão dos povos quilombolas como beneficiários do Programa de Reforma Agrária representa o reconhecimento histórico das reivindicações do movimento quilombola, que veio criando contornos desde a criação em 2004 do Programa Brasil Quilombola, que “consubstancia num plano de atuação do governo federal, articulando diversas políticas públicas com o objetivo de alcançar as comunidades quilombolas brasileiras que, [...] vivem em situação de insegurança social” (DALOSTO, 2016, p. 129).

Ademais, esse movimento se desdobrou na criação da Agenda Social Quilombola instituída pelo Decreto nº 6261/2007, agrupando as ações voltadas às comunidades, dentre elas a implantação e o melhoramento da infraestrutura básica (saneamento, habitação, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e a construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social (DALOSTO, 2016, p. 133).

Quanto à inclusão produtiva e ao desenvolvimento local, a agenda busca oferecer “apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades” (BRASIL, 2013, p.10).

No que diz respeito às pautas de direito e cidadania, visa promover o “fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflito agrário, sem acesso, à água e/ou energia elétrica e sem escola” (BRASIL, 2013, P.10).

Por fim, faz-se necessário os instrumentos que amparam legalmente tais políticas, a saber: Constituição Federal de 1988 (artigos 215 e 216 - direito à preservação de sua própria cultura e proteção aos seus modos de criar, fazer e viver -; artigo 68 do ADCT – direito à propriedade das terras de comunidades remanescentes de quilombos); Convenção nº 169 da OIT (Dec. 5051/2004 - Direito à autodeterminação de Povos e Comunidades Tradicionais); Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial); Decreto nº 4.887, de 20 novembro de 2003; Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais); Decreto nº 6261, de 20 de novembro de 2007 (dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola); Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98 de 26 de novembro de 2007 (Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos

Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres); e, por fim, Instrução Normativa INCRA nº 57, de 20 de outubro de 2009 (regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos). (BRASIL, 2016, p. 15).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a inserção dos povos remanescentes de quilombos no PNRA representa mais uma conquista das lutas desses povos, que passaram a ter a visibilidade que lhes é de direito, traçando um novo contorno nas vidas das famílias contempladas, trazendo sustentabilidade e autonomia econômica e política a quem luta pelo direito de ser reconhecido e de ter reparado todas as injustiças que sofreram num passado de exclusão não tão distante.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, o presente trabalho teve por objetivo a compreensão acerca da política agrícola de acesso à terra e de regularização fundiária no Brasil para comunidades remanescentes de quilombos, ou seja, procurou-se demonstrar os principais aspectos de tais políticas públicas governamentais, e chegou-se à conclusão de que, embora exista, ainda, certa

distância entre a lei e o seu efetivo cumprimento na realidade material, o II PNRA, ao incluir os membros de tais comunidades como beneficiários da reforma agrária, representou um grande avanço no que tange à efetividade dos direitos territoriais quilombolas.

Assim, uma vez que o Brasil é composto por uma multiplicidade de gentes, conseqüentemente, há uma diversidade cultural que deve ser considerada nos processos sociais, o que já se tenta garantir através do reconhecimento étnico de tais comunidades que utilizam a terra de forma coletiva, e não como propriedade privada, como o faz a sociedade predominantemente capitalista e guiada pela lógica mercadológica.

De acordo com o que foi exposto, o conjunto integrado de direitos em nível nacional e internacional comprovam e conferem às comunidades remanescentes de quilombos os seus direitos territoriais, além os de participarem de forma democrática dos processos sociais e culturais e de se autorreconhecerem etnicamente (direito à autodeterminação).

Assim, conclui-se que o II PNRA, embora ainda seja uma das políticas públicas elaboradas e executadas pelo Poder estatal (não priorizando sobretudo os interesses e as demandas de seus destinatários, em razão das relações de poder existentes nestes órgãos), representa uma conquista histórica das lutas sociais dos quilombolas no Brasil, em razão da

estrutura agrária nacional de viés excludente e desigual, devendo o Estado dar continuidade a estes esforços, priorizando em meio a tais processos os seus interesses.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Módulo 5: A terra no campo: a questão agrária. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BALDI, Cesar Augusto. A proteção jurídica da territorialidade étnica: as comunidades quilombolas. In: **Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos**. Goiânia: PUC Goiás, pp. 189-238, 2015.

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. **Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf> >. Acesso em: 22. Ago. 2018.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Grafico, 1988. 292 p.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. 2003/2004. Disponível em: < http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf >. Acesso em: 20 de jul. 2018.

Incra garante regularização de terras e acesso a políticas. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/noticias/quilombolas-atuacao-do-incra-garante-regularizacao-de-terras-e-acesso-politicas> >. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Guia de Políticas Públicas para Comunidade Quilombolas**. Programa Brasil Quilombola. 2013. Disponível em: < <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq> >. Acesso em: 21 de jul. 2018.

BRASIL. Nota Técnica Conjunta DF / DD/ DT N° 10/2017.

DALOSTO, Cássius Dunck. **Políticas Públicas e os Direitos Quilombolas no Brasil: O exemplo Kalunga**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004b.

MOURA, Clovis. **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió: Edufal, 2001.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Editora FGV, 2001.

PRESSBURGER, Thomas Miguel. Módulo 1: A reforma inacabada. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

PRIOSTE, Fernando. **Corte na carne negra: Política de titulação de territórios quilombolas tem encolhimento orçamentário de 80% em 2016**. Disponível em: < <http://terradedireitos.org.br/2016/02/22/corte->



REI
ISSN 1984-431X

Revista Eletrônica Interdisciplinar
Barra do Garças – MT, Brasil
Ano: 2022 Volume: 14 Número: 2

[nacarne-negra-politica-de-titulacao-de-territorios-quilombolas-tem-encolhimento-orcamentario-de-80-para2016/](#) >. Acesso em 20 jul 2017.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. In: **Ambiente e Sociedade**, n. 10, Jan./Jun. 2002.

SILVA, Simone Rezende da. Quilombos no Brasil: A Memória Como Forma De Reinvenção da Identidade e Territorialidade Negra. In: **XII Colóquio Internacional de Geocritica**. 2012. Disponível em: <
<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/08-S-Rezende.pdf> >. Acesso em 20 de julho de 2018.